

154  
2g



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL DERECHO PROTECTOR DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL EN EL  
ESTADO MEXICANO**

**T E S I S**

**P R E S E N T A D A P O R**

**ANTONIO DURAN ROSALES**

**PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**



**MEXICO, D. F. JULIO DE 1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

FACULTAD DE DERECHO,  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO  
U. N. A. M.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

CD. UNIVERSITARIA, 21 DE MAYO DE 1996

OFICIO APROBATORIO.

C. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
FACULTAD DE DERECHO,  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E .

EL PASANTE DE DERECHO SEÑOR ANTONIO  
DURAN ROSALES, HA ELABORADO EN ESTE SEMINARIO BAJO LA  
DIRECCIÓN DE LA C. LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GON  
ZALES, LA TESIS TITULADA:

"EL DERECHO PROTECTOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN EL ESTADO MEXICANO".

EN CONSECUENCIA Y CUBIERTOS LOS REQUI  
SITOS ESENCIALES DEL REGLAMENTO DE EXÁMENES PROFESIONA  
LES SOLICITO A USTED TENGA A BIEN AUTORIZAR LOS TRÁMI  
TES PARA LA REALIZACIÓN DE DICHO EXAMEN.

A T E N T A M E N T E ,  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
TEORIA DEL ESTADO

LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ  
DIRECTORA DEL SEMINARIO.

LSG.

**EL DERECHO PROTECTOR**

**DE LA**

**SEGURIDAD SOCIAL**

**EN EL**

**ESTADO MEXICANO.**

# INDICE

## "EL DERECHO PROTECTOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO MEXICANO"

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO MEXICANO.

#### **1 Periodo Precolonial.**

1.1) Organizaci3n Politica

1.2) La Esclavitud.

1.3) La Familia.

#### **2 Periodo Colonial.**

#### **3 Periodo Independiente.**

#### **4 R3gimen Constitucional de 1810 a 1821.**

4.1) El Bando de Hidalgo.

#### **5 Morelos y la Constituci3n de Apatzing3n.**

5.1) El Plan de Iguala y los Tratados de C3rdoba.

5.2) R3gimen Constitucional de M3xico Independiente.

5.3) La Constituci3n Federal de 1824.

5.4) Las Siete Leyes Constitucionales de 1824.

5.5) Las Bases Org3nicas de 1843.

5.6) La Constituci3n de 1857.

**6 Epoca Porfiriana.**

**7 La Revolución Mexicana.**

7.1) El Maderismo.

7.2) El Zapatismo.

7.3) Venustiano Carranza y el Plan de Guadalupe.

7.4) El Congreso Constituyente de Querétaro.

7.5) Carta Magna de 1917

**CAPITULO II**

**DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

**8 Concepto de la Constitución.**

**9 Concepto de Soberanía.**

**10 Concepto de Soberanía en la Constitución Mexicana.**

10.1) Las Garantías Individuales.

10.2) Clasificación de las Garantías Individuales.

10.3) La Forma de Gobierno en México.

10.4) Concepto de Democracia.

10.5) Concepto de Pueblo y Población.

## **CAPITULO III**

### **PROCESO PARA LA CREACION DE LAS ACCIONES DE PRONASOL.**

#### **11 Qué es el Programa de Nacional de Solidaridad.**

11.1) Principios Básicos de Solidaridad.

11.2) Objetivos de Solidaridad.

11.3) Estrategias de Solidaridad.

## **CAPITULO IV**

### **ORGANIZACION Y FUNCIONES DE SOLIDARIDAD.**

#### **12 Estructura de PRONASOL.**

#### **13 Asamblea Ciudadana.**

#### **14 Funciones de los Comités de Solidaridad.**

14.1) Funciones de los Comités Municipales.

14.2) Objetivos de los Comités de Solidaridad.

#### **15 Responsabilidades de los Dirigentes.**

15.1) Principales Dirigentes.

15.2) Subcomités de Obras.

#### **16 Comité de Programación y Seguimiento de Obra.**

#### **17 Integración de Recursos para las Obras.**

#### **18 Participación de BANOBRAS en las tareas de PRONASOL.**

#### **19 Fideicomisos para el Fondo de Solidaridad.**

## **CAPITULO V**

### **ETAPAS GENERALES DE LAS ACCIONES DE PRONASOL.**

- 20 Gestión de Recursos.**
- 21 Organización.**
- 22 Proyectos.**
- 23 Obras.**
- 24 Créditos.**
- 25 Seguimiento y Evaluación.**
- 26 Procedimiento para la realización de obras prioritarias a través de PRONASOL, GOBIERNOS LOCALES, BANOBRAS y COMUNIDAD.**
- 27 Planeación participativa para el Programa Nacional de Mujeres en Solidaridad.**
  - 27.1 Marco Normativo.
  - 27.2 El Proceso de Planeación Participativa para el Programa.
  - 27.3 El Proceso de Planeación Participativa a Nivel Comunitario (Microplaneación).
  - 27.4 Etapas del Proceso de Planeación Participativa a Nivel Comunitario.
  - 27.5 Ubicación y Promoción del Programa.
  - 27.6 Investigación.
  - 27.7 Planeación.
  - 27.8 Ejecución.
  - 27.9 Evaluación y Seguimiento.
- 28 Marco Referencial.**

## **CAPITULO VI**

### **29 Legislación Aplicable.**

- 29.1 Solidaridad para el Bienestar Social.
- 29.2 Estructura y Organización del Programa Nacional de Solidaridad.
- 29.3 Solidaridad Una Nueva Relación entre Sociedad y Gobierno.
- 29.4 La Democracia Directa en las Comunidades.
- 29.5 Lineamientos Generales.
- 29.6 Programación.

### **CONCLUSIONES.**

### **BIBLIOGRAFIA.**

**CON TODO MI AMOR Y CARÍO,  
TE DEDICO ESTE TRABAJO QUE  
HE REALIZADO CON GRANDES  
ILUSIONES.**

**POR EL APOYO QUE ME HAS  
BRINDADO TODOS ESTOS AÑOS  
QUE HEMOS COMPARTIDO  
JUNTOS EN COMPAÑIA DE  
NUESTROS HIJOS.**

**MARTHA HERNANDEZ**

**GRACIAS AMOR**

**TU ESPOSO QUE SIEMPRE**

**TE AMARA**

**ANTONIO DURAN.**

*A mis dos pequeños hijos :*

*Marco Antonio*

*y*

*Valeria Itzel*

*"Con la esperanza de que esta Tesis que realicé con tanto cariño, sea para ustedes, motivo de superación día a día .*

*Solamente le pido a Dios, me permita verlos realizarse como todo buen profesionista, queriendo a su Patria como yo los quiero a ustedes.*

*"Dios los cuide y los bendiga"*

*Su padre que tanto los quiere.*

*Muy en especial le dedico esta Tesis a mi  
Madre querida.....  
Sra. Trinidad Rosales Barrera.*

*Por el amor y cariño que siempre me diò;  
Por sus desvelos que pasò para educarme.*

*"Madre, ante tu cuerpo inerte, te juré que  
terminaria mi Tesis y hoy que es una  
realidad, mi corazón sufre, pero al fin mi  
conciencia tranquila está....."*

*Por siempre te llevaré en mis recuerdos.*

*"Gracias Mamà"  
Tu hijo Antonio.*

*A mi tía:*

*Sra. María de Jesús Rosales Barrera.*

*El cariño de madre que me diste, sanó parte del dolor que tenía mi corazón; Jamás te olvidaré, tu recuerdo siempre estará conmigo. "Gracias por haber confiado en mí....."*

*Te quiero Tía.*

*A mis tíos*

*Gudelia Rosales Barrera*

*y*

*David Rosales Barrera*

*Ustedes son como mis segundos padres, me cuidaron y me ayudaron siempre que necesitaba de alguien, siempre contaba con su cariño. Confiaron en mí y creo que jamás los defraudé.....*

*A ustedes les dedico mi Tesis con cariño*

*"Los quiero"*

*A mi amigo y hermano :*

*José Juan Martínez Segundo.*

*Nos conocimos desde niños, compartimos juntos dichas y triunfos. También compartimos penas y sinsabores. Después de 25 años seguimos enriqueciendo esta amistad. Nunca dudaste de mí y me apoyaste, al igual que tu familia, en los momentos difíciles de mi vida, confiaste en mí, en que lograría alcanzar mis metas y hoy que es una realidad, solamente puedo decirte.....*

*"Gracias Juan"*

*A mis queridos profesores :*

*Lic. Maria de la Luz González González.*

*Lic. Daniel Amézquita Urbina.*

*"Gracias por el apoyo que me brindaron,  
para ver realizado mi sueño más anhelado*

*"Siempre los recordaré"*

*Al Lic. Macedonio Bello Vargas  
y a su  
distinguida familia:*

*Por todas sus atenciones que tuvieron  
hacia mi persona, por el apoyo que me  
brindaron en estos momentos de mi vida.*

*"Muchas gracias"*

*Al Lic. Ricardo Raphael de la Madrid*

*Por contar con su amistad.  
"Muchas gracias"*

## **INTRODUCCION**

**Avanzamos en un proceso de transformación, convencidos de que la democracia es cauce para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesan, y vía para examinar, conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones, e impulsar institucionalmente los cambios sociales.**

**Entendemos a la democracia como compromiso fundamental, y como fórmula para lograr un orden jurídico, aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad, y de respeto a la diversidad. Suscribimos el pensamiento que afirma, que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo, y por el pueblo, y lo completamos con el imperativo que le da nuestra Carta Magna : como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.**

**De ahí que consideremos que en la esencia de esta forma de gobierno, está el actualizarse y enriquecerse así misma, superando los procedimientos que la estorban, o la convierten en rutina, sólo a través de la permanente revisión de su práctica, alcanzaremos el perfeccionamiento de las normas que rigen nuestra vida colectiva.**

**Para lograr el ideal constitucional, es necesario reformar nuestra ley de leyes, apegados a sus orígenes y fieles a sus lineamientos fundamentales, para vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le atañen, para que se disponga de amplias opciones, que le permitan valorar y decidir libremente.**

**Hoy en día se inicia un nuevo avance en la marcha del Pueblo Mexicano, por la democracia.**

La democracia es el hilo conductor de la historia de México, constituye la idea política central, en la que se expresa la lucha por la independencia nacional, los hombres de la independencia, concibieron una sociedad libre, conformada por hombres iguales y gobernada por ellos; concibieron, demandaron y conquistaron un régimen democrático.

La democracia es el valor por el que lucharon los hombres del liberalismo, al reafirmar el ideal de una república liberal, independiente, regida por el derecho, capaz de escoger y realizar las vocaciones de ciudadanos libres, iguales, prósperos, protegidos por la ley.

La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la revolución, por la libertad, el sufragio efectivo, la no reelección, la justicia social, y el desarrollo independiente.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que el Programa Nacional de Solidaridad, será el instrumento mediante el cual se emprenderá una lucha contra la pobreza extrema, y sus acciones estarán fundamentadas en el diálogo y la concertación para la definición de las prioridades y las formas de ejecución de los proyectos de desarrollo.

BANOBRAS como institución de Banca de Desarrollo, tiene responsabilidades políticas, sobre todo en el apoyo de los programas gubernamentales, en el ámbito de su competencia, reduciendo los riesgos de quebrantos financieros, e incrementando los beneficios económicos y sociales, para los destinatarios últimos de las obras en las que participa como fiduciario, o intermediario financiero.

Además, el PRONASOL tiene como objetivos, promover el desarrollo regional equilibrado y fortalecer la participación y la gestión de las autoridades locales, mismos que son fundamentales para BANOBRAS.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO MEXICANO.

Para estudiar el Derecho Mexicano, tenemos que remontarnos a las fuentes históricas, ya que estas son necesarias para desentrañar el sentido exacto de las reglas de derecho, o bien para reconocer el verdadero espíritu de las instituciones, porque mediante el estudio pormenorizado de los hechos acaecidos en el pasado, se puede conocer el origen de todo aquello que rige nuestra vida actual.

La civilización aborígen fué destruida por la conquista española, y sobre sus ruinas fué implantada la civilización europea.

La población dominadora fué la blanca o española, por virtud de la conquista, pero los hijos de estos, con los indios (mestizos), fueron elevando lenta pero seguramente su conciencia y riqueza, hasta llegar a constituirse, en la más activa y mejor de la nueva población mexicana (1).

Para su estudio puede dividirse la historia del Derecho Mexicano en varios periodos, mismos que obedece más a necesidades didácticas, que a la realidad de las cosas, ya que en cada evolución social, resulta casi imposible delimitar con exactitud las etapas por las que ha pasado la humanidad. En este caso, la Historia del Derecho Mexicano se clasifica en las siguientes épocas :

- 1) Periodo Precolonial.
- 2) Periodo Colonial.
- 3) Periodo Independiente.

(1) Carvajal Moreno Gustavo, nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 7 22a. Edición Editorial Porrúa, S.A  
México 1963

## **I. PERIODO PRECOLONIAL.**

Es frecuente aún entre los estudiosos del Derecho, pasar por alto el periodo precolonial, respecto a la Historia del Derecho Mexicano, cuando se encuentran ricas fuentes de conocimiento en este periodo, que demuestra el desarrollo al cual llegó la organización jurídico-política, de nuestros pueblos aborígenes. A la llegada de los españoles a tierras de Anáhuac, la evolución en el ámbito de nuestra disciplina, sino se encontraba a la altura de las concepciones jurídicas europeas, regulaba con eficacia las relaciones entre hombres-Estado-Ciudadano, bajo el sistema de subordinación clasista, en el que la jerarquía de los estratos sociales marca con precisión las garantías, las libertades públicas y las restricciones impuestas a estas libertades.

Tres pueden considerarse los grupos más avanzados en esta materia, por orden cronológico, los toltecas, los mayas y los aztecas, siendo indudable en todos ellos la influencia náhuatl, como que por ello, este vocablo significa "gente que se expresa bien y habla claro"

### **1.1 ORGANIZACION POLITICA :**

La preferencia que Tezozómoc tuvo por los mexicanos, de quienes intuyó su grandeza, le hizo antes de morir, recomendar a Chimalpopoca, tercer señor azteca, que impidiera el ascenso al poder del señorío Tecpaneca, a su hijo mayor Maxtla, y en cambio coronar a su hijo menor Tayatzin. Esto provocó una guerra entre tecpanecas y mexicanos, en la que Moctezuma Ilhuicamina, entonces general en jefe del ejército mexica, convenció a Nezahualcòyotl, primo suyo y reconocido señor acolhua, que junto con el pueblo de Tlacopan, que odiaba asimismo a los tecpanecas, se unieran en esa lucha y formarían lo que se conoció como la triple Alianza del Valle de México, tan

fuerte, tan poderosa y tan unida que no desapareció sino con la llegada de Cortés a México, y el predominio del conquistador en el largo sitio de Tenochtitlán (2).

La triple alianza fué, por así decirlo, la organización Política de los pueblos ribereños, dominados y presididos ya por los mexicanos. De ahí partió la división clasista que se impuso a todos los pueblos conquistados; de ella surgió el Teuhtli (señor absoluto y dominado por antonomasia monarca), el Tecuhtli, jefe militar y el Tlamacazque (alto jerarca religioso), que fueron la base gobernante del pueblo azteca, y de cuyas familias y grupos aristocráticos que los rodeaban, fueron electos todos los soberanos de Tenochtitlán; acomodándose a su alrededor los demás jefes políticos, militares y sacerdotes, de los barrios o calpullis primero, de los pueblos conquistados, más tarde y de todo el imperio mexicano, que surgió de las conquistas realizadas hasta los confines de Centro-América y más allá de la altiplanicie mexicana.

## **1.2) LA ESCLAVITUD :**

La esclavitud llegó a ser entre los mexicanos, al igual que en otros pueblos de la tierra, una verdadera institución. Había tres clases de esclavos: los prisioneros, quienes perdían su libertad por este motivo, y eran reservados, bien para trabajos forzados o difíciles, o bien para el sacrificio en las grandes solemnidades mexicas; los que eran sometidos a la esclavitud por deudas, y quienes podían ser redimidos, si familiares y amigos cubrían el monto del adeudo, o bien pagaban asimismo con trabajo forzado, por periodos que al efecto fijaban los jueces en cada caso, el monto de su deuda; finalmente existía la esclavitud voluntaria, ya sea de jefe de familia o hijos mayores, que para aliviar las cargas hogareñas, o para cubrir compromisos económicos de cualquier naturaleza, se vendían como esclavos, recibiendo el precio de inmediato, esta clase de esclavos recibía un mejor trato por índole de su

(2) Carvajal Moreno Gustavo, nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 10 22a. Edición Edii. Porrúa, S. A. México 1963.

esclavitud, pero si por alguna circunstancia huia la persona y era detenida, llegaba a pagar con su vida su acto libertario.

Los prisioneros de guerra de cierta jerarquia, o que habian demostrado gran valentia en una batalla, no eran esclavizados, sino que se les sometia al llamado "sacrificio gladiatorio", que consistia en pelear encadenado del pie izquierdo, pero con absoluta libertad de los demás movimientos, hasta con seis o siete soldados aztecas; si vencian a éstos, eran libertados de inmediato y podian regresar a sus tribus (3).

La compraventa de esclavos era un acto solemne, que se realizaba en lugares públicos a los que tenian acceso sólo quienes podian comprar, esto es, que comprobaran que estaban en condiciones de adquirir algún esclavo, la operación para que fuese válida, tenia que celebrarse ante testigos de cada parte, y mediante ciertas formalidades. Los esclavos podian tener a su vez bienes, casarse y aún adquirir otros esclavos para ayudarles.

### **1.3) LA FAMILIA :**

La base de la sociedad mexicana lo fué la familia, de ahí que se le protegiera jurídicamente con una serie de leyes y disposiciones que reglamentaban en cierta forma desde el matrimonio y el nacimiento de los hijos, hasta la muerte del jefe del hogar. El matrimonio se consideraba obligatorio y debian contraerlo los hombres entre los dieciocho y los veinticinco años de edad, y las mujeres entre los dieciséis y los veintidós años. El soltero después de esta edad no era considerado un miembro útil, desde el punto de vista social y se le repudiaba, e inclusive era obligado a abandonar el calpulli o una población.

(3) Carvajal Moreno Gustavo, nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 14 22a. Edición, Editorial Porrúa, México 1963

Habia libertad de elección, aunque relativa, tanto por parte del novio, como de la novia. Cuando el joven deseaba contraer matrimonio, lo consultaba con su padre y le indicaba cual era la muchacha que había elegido como compañera, una vez que el padre otorgaba la autorización para el casorio, el joven se dirigía al padre de la novia, a quien llevaba regalos. Si se aceptaban los regalos, se cumplían solamente las formalidades de la ceremonia poco tiempo después. Esta es la parte en que había cierta libertad de elección por parte de la novia, pues el padre no resolvía de inmediato por regla general, entonces consultaba con su hija y convenían ambos en aceptar o rechazar los regalos (4).

La ceremonia era sencilla, y se llevaba a cabo en lugares especiales para estos actos. Si la mujer no quedaba preñada antes de un año después de haberse casado, se podía disolver el matrimonio. La viuda podía contraer segundas nupcias, siempre y cuando el segundo esposo no fuera de rango inferior al primero.

Se practicaba la poligamia, pero únicamente en aquellos casos en que el hombre demostraba a los padres de la novia, y a las autoridades de su barrio, que estaba en condiciones de satisfacer los gastos de dos o tres familias, por ello sólo los nobles o los ricos podían darse ese lujo. Sin embargo, se distinguía a la primera esposa respecto a las demás, y a ella se le daba el nombre de Cihuatlanti, en tanto que a las demás se les decía Cihupilli, es decir, una era la esposa, y las otras damas distinguidas que le acompañaban en los deberes matrimoniales. Había otra clase de esposas, las Tlasihuasantín, las que eran robadas, abundaban sobre todo en la gran Tenochtitlán, y generalmente eran traídas de los pueblos conquistados.

(4) Carvajal Moreno Gustavo, nociones del Derecho Positivo Mexicano. 22a. Edición, Editorial Porrúa, México 1963, pág. 15

El divorcio no existía como necesario, sino en los casos de esterilidad, como ya se ha expresado; pero en algunos casos especiales, se permitía el divorcio voluntario, bien cuando se demostraba el adulterio, o había signos graves en la familia que obligaban a la separación de los esposos (hijos retrasados, anormales, etc)

También se admitía la petición de divorcio por parte de la mujer, cuando el marido era desobligado, en esos casos se sometía a esclavitud previa al esposo, pero si pasaba el periodo de esclavitud y nuevamente en el seno del hogar incurría en estas faltas, entonces se autorizaba el divorcio, y se hacían fuertes cargos al marido.

## **2. PERIODO COLONIAL.**

La conquista trajo un cambio fundamental en el régimen político y jurídico, no sólo de los mexicanos, sino de todos los pueblos aliados de Cortés y de los pueblos sometidos por los Aztecas.

Durante el siglo XVI, se conservaron muchas de las instituciones establecidas, tanto por conveniencias derivada de la colonización, como por haberseles encontrado eficaces e insustituibles. Es más, las leyes de Indias (5), establecieron una evidente protección para el elemento indígena, al que consideraron como menor de edad para todos los efectos jurídicos.

Puede decirse así que existió una doble legislación durante la colonia; una para los españoles y causas en que los españoles estuvieran coludidos, o bien

(5) Torres Quintero, Gregorio. La Patria Mexicana. pág. 164. 18a. Edición, Editorial E. M. Herrero y Cia., México. 1947

en que los indígenas atacaran la vida o la persona de la población hispánica; otra para juzgar cuestiones de indios con exclusividad, o causas en que estos sufrieran asimismo menoscabo en sus intereses, o en su persona. Debe decirse, que por desgracia, las autoridades del virreinato hicieron caso omiso de esta última legislación, y en la mayoría de los juicios pretendían aplicar, o aplicaban su propia legislación, la española.

De nada valió la integración del Real Consejo de Indias, institución creada para dirigir desde el punto de vista a las colonias, cuidando no resultasen afectados los intereses reales (de ahí su nombre), y administrando lateralmente justicia a través de las llamadas Audiencias.

Fué el Real Consejo de Indias, el Supremo Tribunal de la Colonia (6), aparte de actuar como consultor del monarca español, en todos los actos concernientes a sus posesiones ultramarinas, fué un órgano político en lo correspondiente a la elección de Virreyes, capitanes, generales, gobernadores e intendentes, en algunos casos nombrada, con la anuencia del monarca desde luego, hasta los alcaldes y corregidores, e intervenía en la elección de miembros de las diversas audiencias, verdaderos consejos virreinales, que tenían funciones tanto legislativas como jurisdiccionales, o sea de tribunal de justicia.

Al Consejo lo integraban varios cuerpos, que dependían de un Canciller o Presidente del mismo, los auxiliaban en sus labores ocho consejeros, que podían ser doctores, o licenciados, un fiscal, cuatro contadores, tres relatores, y un secretario. Era además el órgano de apelación de las audiencias, y podía proponer hasta el nombramiento de empleados tanto civiles, como eclesiásticos.

(6) Flores Gómez, González. Fernando. Nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 17, 22a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1963.

En otro orden dictaban el pase a las órdenes religiosas, obispos y arzobispos, quienes no podían tomar posesiones de sus cargos si antes no obtenían el visto bueno del Consejo.

La única autoridad absoluta era el Virrey (7), quien a su cargo tenía el Presidente de la Real Audiencia, Gobernador General, Capitán General, Intendente de la Real Hacienda, y Administrador del Regio Patronato de Indias. Esto es, en la persona de ese mandatario se encontraban reunidos todos los poderes coloniales y sólo daba cuenta de sus actos al Rey de España.

Otros tribunales existentes durante el periodo de que se informa, lo fueron el Tribunal de la Santa Fé (8), conocido comúnmente como Tribunal de la Inquisición, que ventilaba asuntos contra la religión católica, realizaba juicios estrictos y voluminosos, el Tribunal de Minería, que se creó a mediados del siglo XVIII, por el Rey Carlos III, para dirimir únicamente cuestiones de esta índole; así como a maleantes y salteadores de caminos. Es indiscutible que estos tres Tribunales, tuvieron un carácter especial, y de ahí, que se hubiese buscado su disolución en cuanto México se hizo independiente. No puede decirse lo mismo de los Consulados de México y Veracruz, que actuaban a su vez como Tribunales comunes, en asuntos graves del orden mercantil, y que requerían celeridad para las resoluciones que se imponían, pues se trató fundamentalmente de asuntos aduaneros, entre comerciantes y exportadores, o importadores, por lo que su propia naturaleza permite aceptar sus funciones, dado inclusive lo precedero de alguna mercancía. Actuó, si así se desea estimarlo, como un cuerpo de revisión fiscal y aduanal.

(7) (8) Torres Quintero, Gregorio. La Patria Mexicana págs. 164 y 174 18a. Edición, Editorial E. M. Herrero y Cia., México, 1947.

Puede verse de lo expresado, que contra las opiniones que se han aventurado, no toda la actividad de la época española fué negativa y contraria a los intereses del país, pese al excesivo control de España, y al monopolio del comercio, de la producción, y de la minería, por parte de la Casa de Contratación de Sevilla, la única empresa española que trató en estos capítulos con las autoridades españolas. En realidad muchos de los antecedentes de nuestras instituciones, y no digamos nuestro Derecho en sus orígenes como República Federal, arranca de este periodo, y a él tendremos que recurrir con alguna frecuencia en la exposición de algunos otros temas.

Es preciso aclarar, que independientemente de la legislación proveniente del Real Consejo de Indias, fué surgiendo otra legislación adicional en distintas materias, civil, penal, y aún de trabajo, que se fué integrando con las Reales Cédulas que para casos concretos expedía al monarca español, y que en rigor constituyeron moldes a seguir en casos similares.

### **3. PERIODO INDEPENDIENTE.**

Ya Morelos en su documento titulado "Sentimientos de la Nación" y con el cual se inauguraron los trabajos del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, dió a conocer por primera vez en nuestro país, las ideas de soberanía, de representación popular, de división de poderes y algunos derechos del hombre, en torno al concepto de libertad.

Como se sabe el Congreso de Chilpancingo y la llamada Constitución de Apatzingán, mejor conocida históricamente como Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, fueron la respuesta de los Insurgentes a la promulgación de la

Constitución de Cádiz, que con plenitud de principios liberales, pretendió detener el ansia libertadora de las colonias americanas.

Pero es indiscutible que a falta de una legislación propia, y que pudiera resultar apta para nuestras necesidades como nación independiente, a partir del 28 de septiembre de 1821, hubo de adoptarse la legislación colonial, con ligeras modificaciones, y aplicándola a casos concretos en los que no pudieron darse una interpretación específica por parte de nuestros Tribunales.

Oficialmente no fué, sin embargo, hasta el año de 1837, que se ordenó se siguiera aplicando el Derecho Español, en aquello que no se opusiera a la legislación nacional, que se fué integrando en las diversas ramas jurídicas.

Por esta razón no es raro encontrar que inclusive, nuestro máximo tribunal, La Suprema Corte de Justicia, aplicara con frecuencia las Ordenanzas de Aranjuez, las de Burgos o de Castilla.

La lucha que se planteó una vez surgidos a la vida independiente, entre liberales y conservadores, trajo a su vez el problema de contar con una legislación enteramente nacional.

De esa época también son numerosos proyectos para configurar políticamente al país, en un complicado proceso de ensayos tentativos, vacilaciones e incertidumbre política. El país no alcanzaba ni la unidad demográfica, ni la unidad política.

## **CONCEPTO DE CONSTITUCION.**

Gramaticalmente Constitución proviene de "constituir", acto de crear Biológicamente significa "Estructura de un ser". Tal connotación es la que se admite y se usa en el campo jurídico, ya que se habla que "El Derecho Constitucional, está formado por el conjunto de normas jurídicas que rigen la organización y el funcionamiento del Estado y que fijan los límites del Poder Público, frente a los particulares".

De tal manera que la Constitución es el Código Político, es la ley Suprema de un determinado Pueblo, que organiza el Estado fijando la competencia de sus órganos, así como el campo de acción de los particulares, frente al cual debe abstenerse el Poder Público de intervenir.

Puede decirse que es el Código fundamental, o Ley que comprende las bases esenciales del sistema regulador del Gobierno. Siendo la Constitución una ley, debe poseer las características de las normas jurídicas, esto es, entre otras deber ser un producto cultural, que se da en lo social de manera normativa, con la nota de coercitividad y que se manifiesta como una serie de principios de carácter general, y además obligatoria.

La ley constitucional, presenta los caracteres legales, al igual que cualquier otra ley, pero las demás normas encuentran su origen en la Constitución, es decir, esta se presenta como condicionante de las demás, de manera que de remontarnos al origen de cada ley, llegará indefectiblemente el momento en que nos hallaremos ante la Ley Suprema.

#### **4. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1810 A 1821.**

##### **4.1 EL BANDO DE HIDALGO.**

Al iniciarse el siglo XIX, el problema político que sobrevino con la ocupación de España por las tropas Napoleónicas, fué el factor determinante de un concepto de independencia, que empezaba a germinar, desde que los jesuitas fueron expulsados de España, y sus dominios por el Conde de Floriblanca.

No puede negarse que el documento del Conde de Aranda de esa época, cuando por razones dinásticas, la monarquía española se vió obligada a una alianza ofensiva y defensiva con Francia, en su guerra colonial contra Inglaterra, constituyó la primera llamada de atención para la defensa de las colonias; y el Memorial que envió, cuando España ayudó a la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, es el primer bosquejo de la independencia, ya que Aranda proponía constituir cuatro naciones independientes, con los cuatro virreinos existentes en América.

Por eso no debe extrañarse, que ya en Hidalgo se encontraban maduras las ideas respectivas, y que al proclamar la independencia de nuestra patria, el 16 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores, propugnase por un gobierno monárquico, pero libre de la soberanía española.

Don Miguel Hidalgo y Costilla, sólo inició la guerra de la independencia (9), pero aparte de que su capacidad como hombre de letras, le daba un alto rango entre sus propios compañeros de armas, tuvo en Guadalajara, la visión certera de los problemas que era necesario resolver cuando se lograra la libertad que proclamara. Son por ello de gran significación, varios de los decretos que publicó, y que podemos sintetizar de la manera siguiente :

(9) Flores Gomez González, Fernando. Nociones del Derecho Positivo Mexicano pág. 21. 22a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1963.

- 1.- Decreto aboliendo la esclavitud, sentando las bases para que los dueños de esclavos, le otorgaran a éstos la libertad.
- 2.- Decreto agrario, por el cual disponia, que las tierras ociosas se entregaran a los medieros, quienes pagarían su valor, el 50 %, con trabajo personal, y el 50 % con el excedente de los frutos de cada cosecha.
- 3.- Decreto aboliendo los impuestos alcabatorios, y los tributos de las castas.
- 4.- Decreto para que se dejara de usar el papel sellado en los negocios judiciales, documentos, escrituras, y acciones administrativas, empléandose en su lugar, papel común, dado que el sellado se cobraba a muy alto precio.
- 5.- Decreto que creaba las Secretarías de Gobierno, de Justicia y Gracia, y de Asuntos Exteriores, designando en el mismo, a las personas que habrían de figurar como Secretarios, Don Ignacio López Rayón, Don José María Chico, y Don José Ortiz de Letona.

El gobierno de Hidalgo, en Guadalajara, fué efímero, pues urgido para la defensa de la ciudad, salió al encuentro del General Calleja, y en Puente de Calderón tuvo lugar una batalla en la que perdió la mayor parte de sus fuerzas, viéndose obligado a retirarse a Aguascalientes y Saltillo, en donde Allende figuró como jefe militar. La necesidad de continuar la marcha al norte, que fué lo que dió origen a la traición de Elizondo, en Acatita de Baján, y la prisión posterior de los principales jefes de la insurgencia en Monclova, para ser juzgados en Chihuahua los militares y civiles, y en Nueva Vizcaya, o Durango los eclesiásticos, dió fin a la campaña de Hidalgo.

Pero a su muerte, el Licenciado Ignacio Lòpez Rayòn, designado por el libertador, como asesor suyo, trajo las pocas fuerzas militares que le restaban, hasta la poblaciòn de Zitàcuaro, en donde con la colaboraciòn de hombres tan preclaros, como Don José Sixto Verduzco, Don José Ma. Liceaga, Don Andrés Quintana Roo, Y Don Carlos Ma. de Bustamante, estableciò la Suprema Junta Nacional Americana, o Junta de Zitàcuaro, como se le conoce històricamente, que segùn sus integrantes, debia gobernar a la Nueva España, en nombre de Fernando VII, entretanto regresaba éste al trono español.

Los integrantes de esa junta, elaboraron un proyecto de Constituciòn, que denominaron "Elementos Constitucionales", cuya importancia es la de haber servido de enlace ideològico entre los principios que sustentò Hidalgo, y los que fijò Morelos años mäs tarde.

No puede decirse por ello, que se haya tratado de una verdadera Constituciòn, la que se formulò en Zitàcuaro, pero de cualquier manera es un esfuerzo de organizaciòn independiente del poder constituido en España. Entre sus capitulos mas importantes podemos señalear los siguientes :

- a) La religiòn catòlica como oficial, sin tolerar otra.
- b) La Amèrica es libre e independiente, de cualquier otra naciòn.
- c) La soberania dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona de Fernando VII, y su ejèrcicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.
- d) El Supremo Congreso Constitucional se componia de cinco vocales, nombrados por las representaciones de las provincias, ademäs establecia, que cada vocal duraria cinco años, y el mäs antiguo seria el Presidente, y su elecciòn deberia ser uno cada año sucesivamente, del mäs antiguo, al mäs novel.

- e) Establecía un Consejo de Estado, para los casos de guerra y ajuste del país.
- f) Creó los despachos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda.
- g) Todas las personas de fuera, que favorezcan a la Independencia, serán recibidas bajo la protección de las leyes.
- h) Queda enteramente proscrita la esclavitud.
- i) Las personas que hayan sido perjuras a la Nación, se declararan infames y sus bienes, pertenecientes a la Nación.
- j) Estableció órdenes militares, que fueron las de nuestra señora de Guadalupe, de Hidalgo, del Aguila y la de Allende.

## **5. MORELOS Y LA CONSTITUCION DE APATZINGAN :**

El fracaso de la Junta de Zitácuaro, por desavenencias entre sus miembros, y por el cerco que a esta población impuso Calleja, lo cual obligó a Morelos a mandar a Hermenegildo Galeana, y a Nicolás Bravo a romperlo, para sacar de ahí a los miembros de la Junta, el ejército y la población, al igual que las campañas ya emprendidas por el propio Morelos, con un éxito sorprendente, en esa época de la lucha insurgente, hicieron que éste quedara como único jefe representativo del movimiento y que tomando lo bueno que había de los postulados de la extinta Junta, formúlase un nuevo documento, al que ya hemos dicho denominado "Sentimientos de la Nación" y en el que se encuentra condensado su pensamiento político.

Este documento se compone de 23 puntos, entre los que destacan los siguientes :

- .- La Libertad de América.
- .- El concepto de Soberanía popular.

- El de representación popular con voto indirecto, y por regiones o partidos (eclesiásticos).
- El de la división de poderes (el ejército dividido en tres personas; el Legislativo como órgano absoluto, y el Judicial, como poder modelador).

Planteó asimismo las cuestiones del destierro de la ignorancia y la rapiña (formación de escuelas públicas y gratuitas, y de cuerpos ciudadanos para mantener el orden); fijó también como única religión la católica, y ordenó festejar el 16 de septiembre de cada año, como el día de la Independencia Nacional.

El Congreso de Chilpancingo (10), reunido por él, se integró con los mismos representantes de la Junta de Zitácuaro, más otros dos por Tecpan (hoy Guerrero), y Oaxaca, que fueron José Joaquín de Herrera, y Cornelio Ortiz de Zárate; pero Morelos se reservó el derecho de elegir a los Diputados de las provincias ocupadas. El Congreso lo designó, desde luego, Generalísimo, y le encargó toda la actividad militar que requiere el movimiento insurgente, a partir de entonces.

Sin embargo, deben anotarse dos errores en la actuación de los Diputados; el primero, obligar a Morelos a trasladar a todos los miembros del Congreso a Valladolid, para continuar ahí, en un mejor clima, los trabajos de elaborar la Constitución; el segundo, menospreciar el consejo del Generalísimo, quien sugirió Tehuacán, en lugar de Valladolid, por ser región de más fácil defensa, y en donde contaba con medios suficientes para cualquier clase de campaña militar que se presentara.

(10) Carvajal Moreno Gustavo, nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 26. 22a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1963.

El resultado de los errores del Congreso fueron, por una parte, las derrotas dolorosas de la propia ciudad de Valladolid, y después de la de Puruarán, a manos de los Generales Llano e Iturbide; y por la otra, la necesidad de concentrarse en Apatzingán, lugar más caluroso que Chilpancingo, en donde tuvieron que continuar sus trabajos los congresistas.

Es por este motivo que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (nombre jurídico de esta Constitución), vió la luz a su vez en esta población, y por ello se le conoce como la Constitución de Apatzingán.

Los principales capítulos de dicho decreto, podemos sintetizarlos así : Se dividió en dos partes, comprendiendo la primera, los llamados Elementos Constitucionales, en donde se consignaron las garantías de libertad, propiedad y seguridad, y la segunda, la Organización del Estado, dividido en tres poderes, otorgándoles al Legislativo, las funciones políticas y las propias de legislación, dejaba al Ejecutivo con funciones estrictamente administrativas, dividió en tres Secretarías de Estado, que fueron : Guerra, Marina y Justicia.

El poder Judicial estaba integrado por un Supremo Tribunal de Justicia y un Tribunal de Residencia.

## **5.1 EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CORDOBA :**

**EL PLAN DE IGUALA** .- La Independencia de México, se produjo súbitamente, ya que para 1820, las actividades bélicas habían decaído tanto, que estaban a punto de extinguirse. Del puñado de valientes Jefes, sólo quedaban en pie de lucha, Guerrero y Ascencio por el sur del país.

En esos momentos, España estaba levantándose de la crisis provocada por la invasión de Napoleón a sus tierras, apenas se empezaba a restablecer el régimen Constitucional; esto es, la Constitución de Cádiz de 1812, que no era del agrado de Fernando VII, volvió a tener vigencia, cuando se levantó en armas de Riego y el Monarca español, no tuvo mas remedio que establecer su validez.

En México le prestaron adhesión Campeche y después Veracruz, lo que motivó que el Virrey Apodaca, jurara la Constitución del 31 de mayo de 1820.

En este estado de cosas, un destacado grupo de españoles, efectuaban en la iglesia de la Profesa, reuniones que motivaron la creación de un Plan con el nombre de ese sitio.

El fundamento del Plan, era que por no haber jurado el Rey libremente la Constitución, la orden de restablecerla en México, no debía ser cumplida y Apodaca debía gobernar en nombre del monarca español, bajo la tutela de las Leyes de Indias, e independiente y ajenas a la Carta Magna de Cádiz.

Agustín de Iturbide fue el encargado por el Virrey, para dirigir la campaña del sur, y fue entonces cuando publicó el llamado Plan de Iguala.

Iturbide se dirigió a Guerrero, a los jefes realistas, a los obispos, y al Rey, presentando su plan de acuerdo a los intereses de cada destinatario. Aceptó Guerrero con júbilo, el segundo puesto en la empresa, hecho que originó la adhesión de los demás insurgentes, así como la de los militares criollos al servicio del Rey; los jefes españoles que quedaban habían de cooperar o rendirse.

**FALTA PAGINA**

**No.** 19

El 5 de agosto, O'donojù entrò en contacto con Iturbide, que en ese entonces era el primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías, celebrando ambos, el día 24 del mismo mes, los tratados de Córdoba, que aunque siguen los lineamientos del Plan de Iguala, lo modifican en pequeñas partes.

De tal modo que la Independencia quedó plenamente reconocida, y el Mariscal Novella, que había reemplazado a Apodaca, destituido por las tropas, aceptó plenamente la situación, el 13 de septiembre, hecho que facilitó, que el ejército trigarante, hiciera triunfalmente la entrada a la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821. Consumando finalmente la Independencia Nacional.

El Plan de Iguala y las ligeras modificaciones que sufrió, en virtud del Tratado celebrado en la Villa de Córdoba, no ha tenido ningún alcance jurídico para la organización política del pueblo mexicano, esos tratados fueron desconocidos por España, y aún por México. Por decreto el 8 de abril de 1923, El Congreso Constituyente, consideró que jamás "hubo derecho para sujetar a la Nación mexicana a ninguna Ley, ni tratados, sino por sí misma, o por sus representantes nombrados, según el Derecho Público de las Naciones Libres. En consecuencia, no subsisten el Plan de Iguala, Tratados de Córdoba, ni el decreto del 24 de febrero de 1822, por lo respectivo a la forma de gobierno que establecen, y llamamientos que hacen a la Corona, quedando la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode".

Por lo tanto esos documentos que tuvieron gran importancia en su origen, y que sacudieron al mundo político de su época, sólo han servido después, para hacer constar históricamente la Independencia de México.

## **5.2 REGIMEN CONSTITUCIONAL DE MEXICO INDEPENDIENTE :**

Después de la entrada triunfal del Ejército Trigarante, en la Ciudad de México, se instaló el 28 de septiembre de 1821, la Junta Gubernativa, la que eligió como su Presidente a Iturbide, y designó a los cinco representantes de la Regencia; además la Junta tenía que legislar acerca de la convocatoria al Congreso Constitucional, el cual quedó instalado, el 24 de febrero de 1822, pero poco tiempo duró este organismo en funciones, ya que Iturbide, que por cierto había sido reconocido Emperador el 19 de mayo de 1822, tuvo fuertes y agudas diferencias con este órgano legislativo, motivo por el cual lo disolvió, substituyéndolo por una Junta a la que llamó Instituyente, y que se componía de dos Diputados, por cada providencia, nombrados por él mismo. Esta situación anómala, sólo duró unos cuantos meses, debido a un levantamiento en el Puerto de Veracruz, el 5 de diciembre de 1822, por el Brigadier Antonio López de Santa Anna, quien desconocía a Iturbide, proclamaba la República y pedía, además, la reinstalación del Congreso.

A principios de marzo de 1823, Iturbide reinstaló el Congreso, y ante los legisladores abdicó el 19 del propio mes.

## **5.3 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 :**

El reinstalado Congreso expidió el Acta Constitutiva, de enero 31 de 1824, y poco después, el 4 de octubre del mismo año, la primera Constitución Federal de la República.

Esta Constitución fue el fruto de una enconada lucha entre centralistas, y federalistas, que se resolvió en favor de los últimos, en virtud de que las provincias se

inclinaron como firmes partidarios del sistema federal, siendo esto, un fuerte apoyo para que triunfara y se plasmara en la nueva Constitución.

Esta primera Constitución de la República, recoge en su seno ideas inspiradas indudablemente, en el sistema norteamericano, y de la Constitución de Cádiz recoge la forma, también se apegaron los constituyentes al pensamiento de Montesquieu, en su parte relativa a la división de poderes.

En esa época no había Estados, elementos indispensables para que existiera un sistema federal, pues como se sabe, este sistema está integrado por la existencia de estados interiores unidos entre sí, para formar un ente superior a ellos, y distinto pero con poderes superiores, lo único que existía en México eran provincias, que por la grave crisis que se estaba pasando, no tenían la conciencia política suficiente, para implantar un régimen, que la naturaleza del federal necesitaba.

Por ello el sistema recién implantado, en lugar de traer paz y orden, engendró una conmoción política en todo el país, de tal magnitud, que de abril de 1829, en que terminó su periodo, el primer Presidente de la República, Don José Miguel Ramón Aduco Fernández y Félix, mejor conocido como "Guadalupe Victoria", hasta mayo de 1834, en que sólo hubieron de haber ocupado la Presidencia de la República dos personas, figuran sucesivamente con este carácter, varios Presidentes, tales como Vicente Guerrero, José Ma. Bocanegra, el triunvirato formado por Pedro M. Vélez, Luis Quintanar, y Lucas Alamán; Anastasio Bustamante; Melchor Múzquiz; Manuel Gómez Pedraza; Valentín Gómez Farias; y Antonio López de Santa Anna; promovidos todos ellos por separado y como resultado de diversos motines.

En esta Constitución Federal, se establece entre otras cosas, La Independencia para siempre de la Nación Mexicana; la religión de México sería la católica, con exclusión de cualquier otra; se adopta como forma de gobierno la forma de República representativa, popular y federal, las partes integrantes de la federación serán los Estados y Territorios que se acaban de crear, se divide para su ejercicio, el Supremo Poder de la Federación en :Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Legislativo se deposita en el Congreso General, compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Ejecutivo, se deposita en un solo ciudadano, que es denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, había un Vicepresidente, ambos durarán en su cargo cuatro años, El Poder Judicial residía en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de circuito y en los Juzgados de Distrito; los gobiernos interiores de los Estados se dividían en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no se podían oponer a lo establecido, en la Constitución; también quedó establecido que la Constitución no podía reformarse sino hasta 1830.

#### **5.4 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 :**

Cuando cayó Iturbide, el partido político que lo apoyaba, esto es, el monárquico, fué también aniquilado. Pero surgieron varias tendencias ideológicas, de las que emanaron dos nuevos grupos :

- .- El Liberal.
- .- El Conservador.

El grupo Liberal propugnaba por implantar un gobierno republicano, democrático, y federativo. El programa del Partido Conservador difería completamente del anterior, ya que pretendía un gobierno central, la Oligarquía de las clases superiores, inclinándose

después a la forma monárquica. Los principales representantes de estos partidos fueron, Don Lucas Alamán, del Conservador, y del Liberal, Don Valentín Gómez Farías.

Estos dos grupos antagónicos, lucharon agresivamente desde sus orígenes, para llevar al triunfo sus ideas. Además de estas luchas interiores, se presentaba la guerra de Texas.

Mientras tanto el Congreso de diciembre de 1835, expidió las bases para la nueva Constitución, con las que se puso fin al gobierno federal y se originaba el antecedente de un centralismo.

En el mes de diciembre de 1836, expidió el Congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales. Esta nueva ley fundamental, se dividió en siete estatutos, razón por la cual se le dió ese nombre.

La primera de ellas, fué promulgada el 5 de diciembre de 1835, las seis restantes, ya no se publicaron por separado, sino todas al mismo tiempo, y fueron terminadas el 6 de diciembre de 1836.

Las Siete Leyes Constitucionales integraron la norma fundamental preparada por el Partido Conservador. Era una Constitución aristocrática, unitaria, y estaba destinada al mantenimiento y privilegio de ciertas clases.

En esta Constitución, la que podemos considerar como segunda, propiamente dicha, se adoptó la forma de gobierno republicano, democrático y central, Los Estados cambian su nombre por el de Departamentos, con pocas facultades y sujetos al gobierno del centro. Entre lo más notable de estas Leyes encontramos :

**La primera Ley**, trata de la nacionalidad de la ciudadanía, y de derechos y obligaciones de los mexicanos.

**La segunda Ley**, fué la que estableció el Supremo Poder Conservador, mismo que tenía facultades amplísimas y desorbitadas. Se establecía que el Supremo Poder no era responsable de sus operaciones, más que ante Dios y la opinión pública, y sus miembros no podían ser reconvenidos, ni juzgados por sus opiniones.

**La tercera Ley**, se refiere al Poder Legislativo, a sus miembros y todo lo relacionado con las leyes.

**La cuarta Ley**, se refiere a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, el que se depositó en un Supremo Magistrado, que recibiría la denominación de Presidente de la República, y desempeñaría su cargo ocho años, su elección era indirecta, en junta de Consejo de Ministros, el Senado, y la Alta Corte de Justicia, designando cada uno de estos organismos, una terna que era enviada a la Cámara de Diputados, que escogía a tres individuos de los mencionados en dichas ternas, y reuniría el resultado a todas las Juntas Departamentales, las que elegirían a uno de los tres, y el que obtuviera mayoría de votos, sería el nuevo Presidente.

**La quinta Ley**, se refiere a la organización del Poder Judicial de la República, el que se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales Supremos de los Departamentos, en los de Hacienda y en los Juzgados de Primera Instancia.

**La sexta Ley**, establece la división territorial, creando los Departamentos, que se dividirían en Distritos, y por último éstos en partidos.

Finalmente, La séptima Ley, se refiere a las variaciones de las leyes constitucionales, las cuales sólo podrian hacerse después de seis años, de que se publicasen.

Con esta Constitución, nadie quedo conforme, ni siquiera el mismo Santa Anna, por lo que hubo pronunciamientos y revueltas. De lo que surgió, que el 10 de junio de 1842, se instalara el Cuarto Congreso Constituyente, que formuló un proyecto de Norma Suprema, que fué transacción entre ideas centralistas y liberales. Pero como este nuevo proyecto no satisfizo las aspiraciones de Santa Anna, éste lo disolvió.

## **5.5 LAS BASES ORGANICAS DE 1843 :**

En los años posteriores a 1836, hasta la Revolución de Ayutla, que condujeron a la Constitución del 5 de febrero de 1857, se viven las mas grandes tragedias de América, pues dentro de ellos, un pueblo imperialista, aprovechando la debilidad de una nación que pugnaba por su integridad social, económica y jurídica, arrebató a México una extensión de territorio que es la más grande y rica de las que en la historia moderna y contemporánea se haya arrebatado a una nación (11).

Por mandato de Santa Anna, en el año de 1841, quedaron sin efecto las Siete Leyes Constitucionales. En 1842, el Presidente de la República, Nicolás Bravo designó a las personas que debian elaborar las bases constitucionales. El 8 de abril de 1843, se empezó a discutir el proyecto.

(11) Cueva, Mario de la. El Constitucionalismo Mexicano. Tomo II pág. 1259. Publicaciones de la Facultad de Derecho, México, 1967.

El 12 de junio de 1843, fueron sancionadas por Santa Anna, las bases de la Organización Política de la República mexicana, y fueron publicados, el día 14 de ese mismo mes y año.

En agosto de 1846, con el pronunciamiento de la Ciudadela, del General Mariano Salas, se restableció la Constitución de 1824, y pidió la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, para que decidiera la situación política del país. Solicitó así mismo al General Mariano Salas, el regreso a México de Santa Anna, que para ese entonces estaba asilado en Cuba. Con el levantamiento de la Ciudadela se puso fin a las Bases Orgánicas.

#### **5.6 LA CONSTITUCION DE 1857 :**

El 6 de diciembre de 1846, se instaló el nuevo Congreso Constituyente, el cual ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, y emitió el Acta de Reformas Constitucionales, en donde se dictan principios protectores de los derechos de hombre.

El 22 de abril de 1853, en medio de un mar de luchas y tragedias, Santa Anna inconforme con el régimen Constitucional, publicó las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución. En virtud de las cuales, quedó concentrado todo el poder en manos de su Alteza Serenísima, título que se había otorgado a Santa Anna.

El 1° de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villarreal, publicó el Plan de Ayutla, desconociendo el poder de Santa Anna. El 11 de marzo de ese mismo año, la guarnición de Acapulco, aceptó el Plan. Como resultado de este movimiento, el General Santa Anna, abandonó el poder, en agosto de 1855.

El triunfo del movimiento nacido con el Plan de Ayutla, la Junta de Representantes de las entidades políticas integrantes de la República, designó a Juan Alvarez, Presidente interino. El 18 de febrero de 1856, se iniciaron las sesiones del nuevo Congreso Constituyente, con la asistencia de Ignacio Comonfort, que había sustituido al General Juan Alvarez como titular del Ejecutivo, desde el 11 de diciembre de 1855.

El 5 de febrero de 1857, después de ocho meses de acalorados debates, fué jurada la nueva Constitución, primero por más de noventa Diputados, después por el Presidente Comonfort. el 11 de marzo de ese año, fué promulgada la Constitución. Se adopta como forma de gobierno la República representativa, democrática y federal. El poder Ejecutivo radica en el Presidente de la República, siendo sustituido en sus faltas, por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Bajo esta Constitución se desató un periodo más de lucha sangrienta en la historia de México, la Guerra de Tres años, o Guerra de Reforma (1856 a 1860 ).

## **6. EPOCA PORFIRIANA :**

En 1876, Porfirio Diaz, se hizo reelegir Presidente de México por sexta vez consecutiva. Casi treinta años de un poder siempre en aumento, pero poco renovado en sus hombres y en sus métodos, había desembocado en la paradoja de un presente de fuerza incontestable, y al mismo tiempo, de una inminente debilidad.

Nada, ni nadie parecía capaz de discutir el porfiriato, ni menos aún de sustituirlo, pero sobre él se cernía ya, la amenaza de su evidente envejecimiento, de la cada día más cercana posibilidad de la muerte del caudillo. Efectivamente, en el momento de la que habría de ser su última reelección, el General Diaz contaba con ochenta años de edad.

Por todo eso, desde 1904, había surgido en la vida mexicana el problema de quién sustituiría al Presidente. Pero Díaz no lo resolvió, la prolongación del tiempo de su próximo periodo de gobierno, de cuatro a seis años, mediatizaba el asunto, no lo liquidaba.

En 1908, ante el periodista norteamericano Creelman, el Presidente Díaz (12), explicándose a sí mismo, se miraba como el último de los hombres necesarios en la historia de México.

Su larga permanencia en el poder y la forma rigurosa como casi siempre lo ejerció, habían sido capaces --decía -- de operar un cambio esencial en la organización política y social del país. Afirmaba haber acertado, hasta casi desaparecerla, la distancia que hubo entre una Ley constitucional y un pueblo sin educación política.

Díaz pensaba entonces, que su sucesor legítimo, único posible, debería surgir de la organización de los mexicanos, en verdaderos partidos políticos, de la lucha electoral libre y abierta.

El pueblo mexicano, dijo en ese entonces Porfirio Díaz, estaba apto para la democracia (13). Muchos creyeron las palabras del Presidente, se produjo así un clima de verdadero debate, desconocido en el país desde hacía mucho tiempo. Numerosos publicistas y políticos opinaron. Pronto, sin embargo, se perfilaban dos claras corrientes de ideas. Los voceros de quienes, poseyendo fuerza social y económica, habían carecido hasta ese momento de poder político, y esperaban ser los herederos naturales del porfiriato, postulaban como paso siguiente al del gobierno personal de Díaz, y previo al

(12)(13) Blanquel, Eduardo. Historia Mínima de México. pág. 135 y 136. Séptima reimpresión. Colegio de México, México, 1983.

democrático, una especie de oligarquía, de corte intelectual y científica. Otros, ateniéndose a un liberalismo ortodoxo, en cuya base estaba la creencia en la capacidad innata de todos los pueblos para la vida democrática, pensaban que el mexicano, ejerciendo su libertad electoral, llevaría al poder a quien debiera y mereciera gobernarlo.

En esta última línea de pensamiento, estaba un hombre de claras y sostenidas preocupaciones políticas, Francisco I. Madero, quien en 1908, publica un libro "La Sucesión Presidencial en 1910".

Pero se dió además, un hecho importante, por razones de fondo, Madero y Díaz coincidían a su vez. Ambos pensaban que México tenía ya una verdadera, y numerosa clase media capaz de asumir conscientemente sus responsabilidades políticas.

Como no podía ser de otro modo, Madero tomando como medida su propia perspectiva social, concluía que el pueblo mexicano estaba apto para la democracia. Por tanto, lo invitaba a organizarse en partidos, para iniciarse una auténtica vida institucional. Este era el único modo de garantizar la verdadera paz, y la continuidad de la obra de gobierno sin peligro, como los que acechaban entonces al país, porque --decía Madero-- si los hombres son perecederos, las instituciones, en cambio, son inmortales.

Sin embargo, en un rasgo de realismo conciliador, y pensando sin duda que una ruptura total del sistema político nacional no sería fácil, Madero proponía que el hombre a elegir de inmediato, fuese sólo el Vicepresidente. Este aprendería así, el oficio de gobernar, para que al desaparecer Díaz, ocupara en forma natural, sin sobresaltos, el lugar de mando. Díaz no respondió a ninguna de las dos instancias. Es más, quienes desde las

propias filas del gobierno, con tibieza, casi con temor, como Bernardo Reyes, pulsaron la vialidad de sus postulaciones, fueron descartados bruscamente de la vida nacional.

Ante tales actitudes que desmentían lo expresado anteriormente por Díaz, Madero pasaba ya a la práctica de sus ideas. Primero organiza un partido, el Antireeleccionista, y después inicia lo que resultaba entonces un hecho insólito en la historia entera de México, una campaña electoral.

Acompañado únicamente de su mujer, y por último la represión, serían las respuestas que la campaña de Madero habría de tener en los círculos de gobierno.

La figura diminuta del retador de Díaz, ya fuera sólo por esa actitud, crecía enormemente al contacto popular. El pequeño David, que muchos mexicanos esperaban, se hacía presente.

En junio de 1910, desde la cárcel donde su audacia los llevó, Madero contempla el proceso electoral. Semanas antes los primeros desórdenes en lugares tan distantes entre sí, Yucatán y Sinaloa, reflejan el clima de tensión que México vivía, el 4 de octubre de 1910, el Congreso declara Presidente y Vicepresidente de México, para los próximos seis años, a Porfirio Díaz y Ramón Corral respectivamente.

El 5 de octubre, Madero libre bajo fianza, cruza la frontera con los Estados Unidos, la revolución se perfilaba.

Desde su refugio en el extranjero, Francisco I. Madero, formulaba y hacía penetrar en México su plan revolucionario. Denuncia el fraude electoral de junio; desconoce los poderes constituidos; él mismo ocupará la presidencia en forma provisional, hasta la

realización de nuevas elecciones; propone corregir por el camino de la Ley, los abusos cometidos durante el porfiriato en el campo, y hace un llamado a las armas para el 20 de noviembre (14). Estos serán los aspectos fundamentales del Plan de San Luis Potosí, cuya síntesis y lema era "Sufragio efectivo, No Reelección".

La prensa semioficial, comenzó sosteniendo que la actual perturbación de la paz, se debía a la ambición personal de Madero, y de sus amigos; pero las proporciones alarmantes que ha tomado la Revolución, han hecho comprender que el verdadero origen

del movimiento revolucionario, es un gran malestar social respecto del cual, el levantamiento de Madero, no fué más que el reactivo que los puso en fermentación (15).

Las principales causas de descontento que la opinión pública ha podido precisar, clasificadas según su origen aparente, son las siguientes :

**EL CACIQUISMO** : o sea la presión despótica ejercida por las autoridades locales, que están en contacto con las clases proletarias, y la cual se hace sentir por medio del contingente, de las prisiones arbitrarias, de la ley fuga, y de otras múltiples formas de hostilidad y de entorpecimiento a la libertad de trabajo.

**EL PEONISMO** : o sea la esclavitud de hecho o servidumbre feudal, en que se encuentra el peón jornalero, sobre todo en el enganchado, o deportado del sureste del país, y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado.

(14) Colegio de México. Historia Mínima de México. pág. 138. Séptima reimpresión, Colegio México, México, 1983.

(15) Blas Urrea. Obras Políticas México. Imprenta Nacional, S. A. 1921 pp. 176 - 180.

**EL FABRIQUISMO** : o sea la servidumbre personal y económica, a que se halla sometido de hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en lo económico, y en lo político, el patrón, como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesario impartir a la Industria.

**EL HACENDISMO** : o sea la presión económica, y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza aquella, en lo económico, y en lo político, y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande.

**EL CIENTIFICISMO** : o sea el acaparamiento comercial y financiero, y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial, y de la influencia política que sus directores pueden poner al servicio de aquéllos.

**EL EXTRANJERISMO** : o sea el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades, los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada que les resulta de la desmedida protección que reciben de las autoridades, y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos (16).

## **7. LA REVOLUCION MEXICANA :**

No poco se ha publicado sobre la Revolución Mexicana; no miles sencillamente, sino cientos de miles, y tal vez millones de páginas, han sido escritas sobre un

(16) Silva Herzog, Jesús. Historia de la Revolución Mexicana. págs. 174 y 175. Colección Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

movimiento, que a poco más de seis décadas de iniciado, continúa ocupando una considerable atención, no solamente por parte de los mexicanos, sino aún por muchos politólogos e investigadores extranjeros, observadores atentos de todos aquellos fenómenos sociales que mayormente se han significado en la trayectoria evolucionistas de los pueblos. Y mayor razón habían de tener para ello, tratándose del primer movimiento de dimensiones sociales que registra el presente siglo, y que habrían de dar lugar, en consecuencia, a la Primera Carta Constitucional político - Social de la tierra.

No es mera casualidad que haya sido la Constitución Mexicana de 1917, la primera carta fundamental de la Tierra, que dà cabida, en armónica simultaneidad, a derechos individuales y derechos sociales. Atrás de la Carta de 1917, hay toda una secuela de antecedentes y experiencias; amargas las unas; sangrientas las otras; pero que han hecho del México de hoy, el país que orgullosa y celosamente se yergue, incommovible, ante el concierto unido de los pueblos.

Las doctrinas sustentadas en otras latitudes, fundamentalmente, y los hechos acaecidos en otros suelos, aún no dejarían de actuar un tanto, empero, en el desarrollo de los acontecimientos revolucionarios en nuestro país. Para nadie es desconocida, por ejemplo : la filiación anarco-sindicalista de Ricardo Flores Magón, que habría de nutrir sus pensamientos, y que no dejaría de influir otro tanto sobre el formato ideológico de la Revolución Mexicana.

Cabeza, así, del movimiento precursor de la Revolución Mexicana, Ricardo Flores Magón no concurrió, sin embargo, sino a conformar un movimiento con personalidad propia.

“... distinto a movimientos sociales isócronos, como bien lo señala Manuel González Ramírez (17), aunque en común haya tenido con ellos, la inspiración universal de mejorar la existencia de las grandes masas desheredadas”.

No ha sido, empero, sino hasta últimas fechas, que ha empezado a darse a dicha etapa precursora, la importancia que tiene y el alto papel que significó en nuestro desarrollo revolucionario, pese a haber constituido el mayor foco de oposición a la dictadura porfiriana; y es que por hallarse situado cronológicamente dentro del porfirismo -- no podía ser de otra manera --, hubo de ser un tanto destinada, frente a la preferente atención que se dió al inicio del movimiento armado en 1910. Más si es cierto que éste último habría de responder, fundamentalmente y directamente, al llamado de Francisco I. Madero, también lo es que la Revolución Mexicana habría de encontrar, no obstante, en las actividades desarrolladas por los magonistas, el principio ideológico de su ser.

A través de una serie de publicaciones, en efecto, que habrían de caracterizarse por consignar en sus títulos esa especie de sello hereditario y filial (El Padre Ahuizote, El Hijo del Padre Ahuizote, El Nieto del Ahizote, El Bisnieto del Ahuizote ), que ante la represión porfiriana hubieron de adoptar, el grupo agonista llegaría a presentar la más tenaz oposición a la dictadura, y a librar con ella, en el terreno de las ideas, y el combate decisivo.

Al lado, pues, de las fórmulas del más clásico liberalismo que llegaron a nutrir el pensamiento universal decimonónico, y del cual hubimos nosotros de derivar, fundamentalmente, el muy complejo régimen de reformas y libertades que hubo de

(17) González Ramírez, Manuel. La Revolución Social en México. Tomo I. Pág. 10, 11 y 59. Colección Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

consignar la Carta de 1857. y que tan escandalosamente era pisoteado por la dictadura porfirista, el magonismo habría de integrar su ideario, con esa serie de postulados sociales, que exigen desde un principio por el pueblo de México, vendrían a informar conjuntamente con aquéllos poco más adelante, el contenido todo de la Constitución de 1917. El Magonismo habrá de luchar no solo, en efecto, por la reivindicación de los derechos conculcados: Libertad, Igualdad, Seguridad, y por los principios traicionados; Separación entre la iglesia y el estado, división de poderes, Sistema federal, sino por otorgar aquellos , muy señaladamente, real y positiva vigencia, a través del reconocimiento de las pautas sociales necesarias para ello.

El hecho de que nuestra Revolución haya tenido, un origen eminentemente político (18), no opta para que más adelante, el movimiento confirmando los principios democráticos, hubiera de proyectar esa serie de reformas sociales que no vendrían sino a avalar, la naturaleza revolucionaria del mismo.

La Revolución Mexicana no representa, sin embargo, un momento aislado en la historia de nuestro país, a pesar de haberse significado por ser el principal gran movimiento social del siglo XIX, en el mundo, no ha sido -- como lo hemos venido diciendo --- sino la tercera aceleración violenta en la evolución de nuestro pueblo, y parece ser la culminación de un proceso que se inició con la guerra de Independencia, y se continuó con las luchas de Reforma; cuyos postulados, de igual manera, es necesario todavía llevar hasta sus últimas consecuencias, para seguir adelantando en el cambio de superación nacional, que desde un principio no trazamos. El programa del Partido Liberal aflora la nueva corriente político-social, destinada a informar la filosofía constitucional de México. De las nueve secciones que pueden distinguirse en él, el capítulo de "Tierras" y el de "Capital y Trabajo", pueden ser estimados como la filiación social básica, y

(18) González Ramírez, Manuel. La Revolución Social en México. Tomo I. Pág. 10, 11 y 59. Colección Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

constituyen el más directo antecedente de la gestión constitucional de los artículos 27 y 123 de la Carta de 1917.

### **7.1 EL MADERISMO :**

Uno de los caracteres más discutibles de nuestra historia, ha sido sin duda alguna, el de Don Francisco Indalecio Madero, de quien mucho se ha hablado y se sigue hablando; nacido en Parras de la Fuente, Coah., pertenecía Madero a una acaudalada familia de agricultores; desde que inició su vida política, Don Francisco I. Madero, "El Inmaculado" -- según lo calificara Aguirre Benavides --, habría de evidenciar una muy profunda preocupación por hacer de la democracia el sostén de la vida política de México; llegó a confiar demasiado, "en que la transformación del sistema político y su encausamiento por derroteros democráticos sería suficiente, a la larga, para resolver por sí mismo los problemas sociales"

En consecuencia con estos antecedentes, no será sino hasta el año de 1904, es decir, que Madero decidió intervenir en la política, impulsado por los hondos ideales democráticos que le alentaban, y que día a día veía fenecer en su querida patria. La contienda electoral por el Ayuntamiento de su querido San Pedro de las Colonias, habría de ser el inicio político de quien, desde entonces, no cesaría en su abierta lucha por la democracia; pues además de ser el principio obligado, para el objetivo primordial que perseguía el apóstol por aquel entonces : la batalla por la gobernatura del Estado de Coahuila, no dejaba de acariciar la idea de erradicar la "bochornosa costumbre de que las autoridades locales deban su puesto al Gobernador del Estado", y no precisamente al propio pueblo que deberían gobernar.

Habiase constituido al efecto el "Club Democrático Benito Juárez" que hacía circular un órgano periodístico más de la oposición: "El Demócrata", destinado a

procurar la infiltración de tan nobles ideales políticos; y aún que a la postre hubieron de salir derrotados tanto el candidato municipal, como el candidato estatal que el partido independiente de Madero postulara, los sistemas impositivos y antidemocráticos de la dictadura que estaban en su mayor apogeo, y que resultaban más notorios y más odiosos que nunca, sirvieron a Madero para medir sus fuerzas y reafirmar su fe democrática, convencido de que sólo "la consulta a la voluntad mayoritaria constituía la llave de toda acción política", para lanzarse a la lucha a nivel nacional, y proyectar con esa base precisamente, un nuevo destino para México.

El pensamiento de Madero, pues, no se halla exento de preocupaciones sociales, ni mucho menos; y de ello es prueba más que elocuente, el propio documento conforme al cual habrá de iniciarse el movimiento revolucionario; el Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, en el que Madero (19), no sólo proclama la nulidad de las elecciones acabadas de realizar y el desconocimiento del actual gobierno, haciendo un llamado a las armas, sino que sienta las bases mismas de nuestra Reforma Agraria, denunciando el gran crimen de la dictadura al respecto, cuando en el último párrafo del tercer punto de dicho Plan, declara, "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallas de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan. Los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".

(19) Sayeg Helù, Jorge. La Integración Constitucional de México. Tomo II pág. 69. Edición de Cultura y Ciencia Política, Fondo de Cultura Económica, Tomo II. México, 1973.

Acompañado de una proclama "al ejército libertador", en la que Madero excita a los soldados de la República, a seguir la causa revolucionaria, haciéndoles recordar "que la misión del ejército es defender las instituciones y no la de ser el sostén inconsciente de la tiranía".

"Nuestra querida Patria ha llegado a uno de esos momentos; una tiranía que los mexicanos no estábamos acostumbrados a sufrir, desde que conquistamos nuestra independencia, nos oprime de tal manera, que ha llegado a hacerse intolerable. En cambio de esta tiranía se nos ofrece la paz, pero es una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, pero que no tiene por objeto el engrandecimiento y prosperidad de la Patria, sino enriquecer a un pequeño grupo, que abusando de sus influencias, han convertido a los puestos públicos, en fuentes de beneficio exclusivamente personales, explotando sin escrúpulos, las concesiones y contratos lucrativos".

## **7.2 EL ZAPATISMO :**

Más, en marcado contraste con la veleidad de Pascual Orozco, surge la luminosa y recia figura de Emiliano Zapata, quién también hubo de combatir el maderismo, lo que hizo bajo la guía de la idea fija que siempre le impulsó: El derecho del hombre, de poder poseer un pedazo de tierra, apoyado en el justo reparto de la misma. Y esta idea que no dejó de obsesionarle nunca, y que motivó casi toda las actuaciones de su vida, es la que hubo de llevarle, desde siempre, a la defensa de las razones campesinas, y a la conquista del más grande título al que pudo aspirar jamás: el de "Apóstol del Agrarismo".

Llamado desde muy joven a defender los derechos de sus coterráneos; los habitantes de Amenuilco, Mor., adonde había nacido, en el año de 1879, no tardó en convertirse, en el paladin de la causa agraria, llegando a dar dimensión nacional al

problema que tanto, y desde hacia tiempo, le preocupaba en su natal Anenecuilco primero, después en toda la región del Plan de Amilpas, y en la integridad del Estado de Morelos, finalmente.

Despojados desde épocas coloniales, como tanto otros pueblos, de nuestro sufrido México, no sólo de la tierra, sino también del agua necesaria para el cultivo, en efecto, los anenecuilquenses hubieron de pelear durante muchas décadas, la propiedad y el derecho a cultivar sus tierras, hasta la aparición de quien habría de ser considerado su redentor Emiliano Zapata.

Su valentía y arrojo, le hicieron ser elegido representante del pueblo de Anenecuilco, desde el año de 1909, para reclamar y defender sus derechos a las referidas tierras, conoce y lee, en consecuencia, los documentos en que se fundan éstos, y después de recibirlos y de hacerse cargo de ellos, habría de proceder a esconderlos para lanzarse a la revolución, que ya había iniciado Madero. Más a la caída de la dictadura, a raíz de la transacción de Ciudad Juárez, y ante los escrúpulos legales de nuestro ingenuo demócrata, el Caudillo del Sur, sentiría traicionado sus ideales, y tras las maniobras de León de la Barra para acabar de distanciar a ambos apóstoles, su obsesivo deseo de "Tierra y Libertad", según el lema magonista que haría suyo, lo llevaría a ser tercamente reiterativo en sus reclamos, y llegar a hacer al propio Madero, blanco de sus ataques.

El Plan de Ayala fué a partir de aquel 28 de noviembre de 1911, en que fuera promulgado este memorable documento, cuando se dió auténtico contenido social al movimiento, que apenas cumplía un año de iniciado. No hacía un mes todavía que Madero había reemplazado en el poder a León de la Barra, cuando pronunciándose por el

imperativo “..de que la tierra debe ser de quien la trabaja”, Zapata decide arrebatar a Madero la jefatura de la Revolución.

“...los terrenos, montes y aguas, que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establecerán al triunfo de la Revolución.

Quedaba, así, cabalmente establecida la devolución de tierras a los pueblos, conforme a sus títulos, aquello que había movido a Zapata desde siempre, y aunque este Plan no hacía sino hacer suyo aspecto el artículo tercero del anterior Plan de San Luis Potosí, con algunas adiciones “en beneficio de los pueblos oprimidos”.

“En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son mas dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizados en unas cuanta manos las tierras, monte y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura, o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar para los mexicanos”.

El Plan de Ayala surge así, de estos dos enunciados fundamentales, como la reivindicación misma del derecho de la Nación Mexicana, para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultiva; no es si no el "enterramiento de la idea romana de la propiedad, y de la doctrina del siglo XVII, que se empeñó en hacer de la propiedad, un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu" (20).

Díaz Soto y Gama, nos dice (21), por su parte, que Zapata aparece, "como el portador de un gran mensaje, como el apóstol de los oprimidos, como el caudillo desinteresado y heroico de los hombre, que hacia cuatro centurias estaban en espera de su libertador".

### 7.3 VENUSTIANO CARRANZA Y EL PLAN DE GUADALUPE

Recordemos, en efecto, y para no remontarnos demasiado, que cuando el ilustre Patricio de Guelatao: Benito Juárez, iniciara la primera parte de la doble epopeya que culminara con nuestra consolidación nacional, habría de verse apoyado por la serie de Estados Federales que se coaligaron para sostener a la Constitución de 1857, y al pensamiento liberal mexicano, y hacer frente a los reaccionarios que se habían posesionado de la capital de la República.

Lo mismo enteramente -- o algo muy similar en todo caso --, iría a suceder ahora : el no menos ilustre gobernador del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza, no puede menos que rechazar y condenar, con toda energía, el proceder de Huerta :

(20) De la Cueva, Mario. La Constitución Política de México. 50 Años de Revolución. Pág. 27. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1961.

(21) Díaz Soto y Gama, Antonio. La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata. su Caudillo. pág. 109. Editorial Campesina, México, 1968.

"Con fecha de ayer, y procedente de México -- decia al H. Congreso del Estado, el día 19 de febrero de 1913, en oficio que le dirigia para resolver sobre la actitud que deberia asumirse con respecto a la usurpación de la primera magistratura --recibi el siguiente telegrama del General Victoriano Huerta :

"Autorizado por Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el Presidente y su Gabinete, Victoriano Huerta". El telegrama preinserto es por si solo insuficiente para explicar con claridad la delicada situación por que el país atraviesa, mas como el Senado, conforme a la Constitución, no tiene facultades para designar al Primer Magistrado de la Nación, no pudo legalmente autorizar al General Victoriano Huerta, para asumir el Poder Ejecutivo, y en consecuencia, el expresado general no tiene legitima investidura de Presidente de la República.

Deseoso de cumplir fielmente con los sagrados deberes de mi cargo, he creido conveniente dirigirme a esta Honorable Cámara para que resuelva sobre la actitud que deba de asumir el Gobierno del Estado en el presente trance, con respecto al General, que por error o deslealtad, pretende usurpar la Primera Magistratura de la República.

"Esperando que la resolución de este Honorable Congreso esté de acuerdo con los principios legales, y con los intereses de la patria, me es grato renovar a ustedes las seguridades de mi distinguida consideración y particular aprecio".

Y en conformidad con el propio dictamen, de inmediato procedió a excitar "a los gobiernos de los demás Estados y a los Jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la federación, para que secunden la actitud del gobierno de este Estado".

“El gobierno de mi cargo recibió ayer, procedente de la capital de la República - insistia Carranza, invitando de esta manera a los gobiernos de los Estados a defender la legalidad -, un inensaje del señor General Don Victoriano Huerta, comunicando, que con autorización del Senado, se habia hecho cargo del Poder Ejecutivo Federal, estando presos el señor Presidente de la República y todo su Gabinete, y como esta noticia ha llegado a confirmarse, y el Ejecutivo de mi cargo no puede menos que extrañar la forma anómala de aquel nombramiento, porque en ningún caso tiene el Senado facultades constitucionales para hacer tal designación cualquiera que sean las circunstancias y sucesos que haya ocurrido en la ciudad de México, con motivo de la sublevación del Brigadier Félix Díaz y generales Mondragón y Reyes, y cualquiera que sea también la causa de la aprehensión del señor Presidente y sus ministros, es el Congreso General a quien toca reunirse para convocar inmediatamente a elecciones extraordinarias, según lo previene el Art. 81 de nuestra Carta Magna, y por tanto, la designación que ha hecho el Senado, en la persona del señor General Victoriano Huerta, para Presidente de la República, es arbitraria e ilegal, y no tiene otra significación que el más escandaloso derrumbamiento de nuestras instituciones, y una verdadera regresión a nuestra vergonzosa y atrasada época de los cuartelazos, pues no parece sino que el Senado se ha puesto en convivencia y complicidad con los malos soldados, enemigos de nuestra patria y de nuestras libertades, haciendo que éstos vuelvan contra ella la espada con la que la nación armara el brazo, en apoyo de la legalidad y el orden.

Por esto, el gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política Mexicana, y en obediencia a nuestras instituciones, fieles a sus deberes y animado del más puro patriotismo, se ve en el caso de desconocer y rechazar aquel incalificable atentado a nuestro pacto fundamental, y en el deber de declararlo así, a la faz de toda la nación, invitando por medio de esta circular, a los gobiernos y a todos los jefes militares de todos los Estados de la República, a ponerse al

frente del sentimiento nacional, justamente indignado, y desplegar la bandera de la legalidad, para sostener al Gobierno Constitucional, emanado de las últimas elecciones verificadas de acuerdo con nuestras leyes de 1910 .(22)

A la luz encendida aún, de pasiones y partidarios revolucionarios que no tienen ya razón de ser, y que se empeñan en mantener seccionado a un movimiento que no puede ni debe ser entendido sino en forma unitaria, la inmensa personalidad de Carranza, en efecto, ha sido tan dura, cuanto injustamente combatida. De ella se ha dicho en forma un tanto similar a lo que sucede en el caso de Madero, que por haber nacido en cuna de familia acomodada, malamente pudo haber sido revolucionario; que por ello mismo habria de llegar a formar parte de la administración de Porfirio Díaz; que más adelante, muy avanzada ya la causa revolucionaria, habria de combatir a lo que se pretende hacer pasar como la corriente Populista de la Revolución, representada por el villismo-zapatismo; que, en fin, sus tendencias reaccionarias se pusieron muy de manifiesto, en la elaboración de nuestra Carta Magna de 1917, en la que habria de significarse por su oposición sistemática a las medidas y enunciados más radicales que llegaron a adoptarse.

La talentosa unificación de un movimiento que amenazaría con disgregarse habria de ser, en efecto, el mérito enorme de Carranza, que de esta manera supo superar situaciones personales en aras de dar al movimiento, la auténtica dimensión político-social, y la proyección verdaderamente nacional que demandaba, y que habria de cristalizar en la legislación constitucional que seguiría al triunfo de la lucha armada.

El Plan de Guadalupe, en efecto, no es sino el documento en el cual se concreta la indignación e inconformidad de Carranza, y del reducido número de patriotas que le  
(22 ) Barragán, Juan. Historia del Ejército y de la Revolución Constitucional. Tomo II, Pág. 27. Editorial Cumbre, S. A., Tomo VI, México, 1980.

siguieron desde un principio, con respecto a la villana usurpación huertista. Apenas rebasa el medio centenar, el número de firmas que calzan el Plan original, firmado el día 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, situada entre Saltillo y Monclova, y "enclavada en el fresco valle en que rematan las verdeantes cañadas de Boca de Tres Rios".

Los nombres de Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco y Francisco J. Mújica (23), que tanto habrían de significarse en el desarrollo del movimiento, encabezan la lista de los firmantes de este documento base de la lucha, que a partir de este momento se intensificaría, y que hemos de transcribir íntegramente, toda vez que de él derivó la importantísima última etapa de la Revolución armada :

"Considerando que el General Victoriano Huerta -- reza textualmente el referido plan --, a quien el Presidente Constitucional Don Francisco I. Madero, había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su Gobierno, al unirse a los enemigos y rebeldes en contra de ese mismo Gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder, aprehendiendo a los C.C. Presidente y Vicepresidente, así como a sus ministros, exigiéndoles, por medios violentos, las renunciaciones de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo General Huerta dirigió a los gobernadores de los Estados, comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su gabinete. Considerando que los poderes Legislativo y Judicial, han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al General Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos y considerando, por último, que algunos gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al Gobierno ilegítimo impuesto por la parte del ejército que consumió la traición, mandado por (23) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II. Págs. 18 y ss. Colección Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

el mismo general Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos Estados, cuyos gobernantes debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, jefes y oficiales con mando de fuerzas constitucionales, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente :

#### **PLAN :**

- 1o.- Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República.
- 2o.- Se desconoce también a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
- 3o.- Se desconocen a los gobiernos de los Estado que aún reconozcan a los Poderes Federales, que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan.
- 4o.- Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista" al Ciudadano Venustiano Carranza, gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.
- 5o.- Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere substituido en el mando.
- 6o.- El Presidente interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.

- 7o.- El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en los Estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación como lo previene la base anterior.

#### **7.4 EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO :**

En marcado contraste con la frecuencia con la que las Asambleas Constituyentes se sucedieron entre nosotros durante la primera mitad del siglo pasado, el Congreso Constituyente de 1916 a 1917, no surgió sin hasta después de seis décadas de desaparecido el anterior de 1856 a 1857. Es lógico que así haya sido ; la capacidad sobresaliente de los miembros que lo integraron; la calidad extraordinaria de los trabajos que realizó; los complejos problemas que abordó; y sobre todo, la previsión que le caracterizó, y que proyectó en la Carta del 57, hubieron de dar lugar a esos sesenta años en que presidiera los destinos nacionales: La vida humana empero, "no podía ser detenida con barreras de papel", y los sabios postulados de 1857, hubieron de ceder a las presiones revolucionarias del México de la segunda década del presente siglo. La filosofía libero-individualistas que nutriera a la Carta del 57, y que privara en el mundo entero durante la pasada centuria, habría de ser trocada en un socio-liberalismo, derivado directamente de nuestro movimiento revolucionario, y destinado a informar , en consecuencia, la expresión jurídica del mismo : La Constitución de 1917.

“Sobre las ruinas de una Constitución liberal -- ha dicho sobre este particular Jesús Romero Flores, Diputado Constituyente, que fuera, al Congreso que no ocupa (24), muy estimada tanto por la respetabilidad de los autores, como por su tiempo y por el papel trascendental que le tocò desempeñar en su momento histórico, debería levantarse ahora una Constitución de espíritu socialista (25), en consonancia con las urgentes necesidades de la época”.

Pese a sus indudables excelencias, pero que resultaban ya un tanto obsoletas frente a los imperativos revolucionarios, efectivamente, la Ley fundamental de 1857, habría de mostrarse incapaz de responder y dar base jurídica a los logros y a las conquistas que la Revolución Mexicana venía trayendo consigo.

“... estas leyes -- dice el mismo Romero Flores (26), a propósito de las que llegó a expedir el Primer Jefe desde Veracruz, buenas durante el periodo preconstitucionalista mientras el pueblo con las armas en la mano las hiciera respetar y cumplir, no eran tal vez aplicables al restablecer el orden constitucional, y entrar de nuevo en vigor la vieja Carta Magna de 1857, inspirada en los principios de liberalismo de antaño, inadecuados al Estado Moderno que no puede ya dejar pasar, sino que tiene que intervenir directamente en los destinos de la sociedad y sobreponer los derechos de las masas humanas al decantado respeto individualista de los liberales del siglo pasado”.

(24) Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexicana. Tomo II, pág. 59.

(25) Hernández, Octavio A. La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales. Tomo I, pág. 287 Editorial Polis, México, 1957.

(26) Pastor, Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Manuales de la Revista de Occidente, Séptima Edición, México, 1964.

“El señor Carranza y sus colaboradores sabían perfectamente, como lo había comprendido yo en Durango -- continúa Rouaix -- que estas modificaciones radicales que necesitaba nuestra Legislación, no podían ser aplicadas por un gobierno al restablecerse el orden constitucional, porque estarían en pugna con los principios básicos de la Constitución de 1857, que garantizaba el derecho de propiedad sin limitaciones, ni taxativas, lo mismo que garantizaba otros derechos y otros principios que era indispensable remover para dar paso al porvenir, puesto que modificaciones de esta índole que tenían que trastornar la organización política y económica del país, no podían decretarse por los congresos ordinarios que estarían sujetos a los trámites que prescribía la misma Constitución para la reforma de sus artículos....”.

Hubo que optarse , entonces, por la ineludible convocatoria a un congreso extraordinario que tuviera el carácter de constituyente, a fin de procurar el apoyo legal suficiente y necesario para la magna transformación que requería la organización interna del país, y aunque muy respetable era la idea de no apartarse de la Carta del 57, como que fué el emblema que empuñó el gran Juárez para salvar y consolidar nuestra nacionalidad, era menester tomar en cuenta que aún sobre ella, se hallaban las necesidades de los pueblos, que sólo podrían ser jurídicamente satisfechas mediante la convocatoria a un nuevo Constituyente, “única manera franca y viril -- llegaría a apuntar Palavicini (27) -- de asumir la responsabilidad política de una revolución social”. Y sería precisamente, el propio Palavicini, quien habría de encargarse de llevar a cabo una intensa campaña a fin de concientizar a la opinión pública de la imperiosa necesidad de convocar a un nuevo Constituyente:

(27) Palavicini, Félix E. Historia de la Constitución de 1917. pág. 20. Editorial Porrúa, S. A., Quinta Edición, México, 1954,

"El título de primer jefe del Ejército Constitucionalista, el nombre "Constitucionalista" del ejército y el argumento legal invocado por el Gobernador de Coahuila, para levantarse en armas contra el usurpador, estaban basados en la Constitución de 1857. Sin embargo, el señor Carranza estaba convencido de que la única fórmula salvadora, era convocar a una nueva Constitución, y se ofreció para asumir la responsabilidad personal de esa propaganda, y al efecto, contando con la aprobación tácita del Primer Jefe, inició en el Periódico "El Pueblo", órgano oficioso del gobierno, la publicación de una serie de artículos sobre "Un Nuevo Congreso Constituyente". (28).

"La idea de un Congreso Constituyente destinado a fijar los principios de la Revolución -- ha dicho a este respecto Hilario Medina (29), uno de los propios diputados constituyentes --, no aparece en ninguno de los primeros documentos de la era que se inicia en marzo de 1913, pero no es una improvisación ni un hallazgo; va dibujándose poco a poco, se puede decir que se forma a medida que avanza la lucha y se precisan los objetivos de ésta, brota al contacto de las corrientes políticas y sociales que la misma lucha va descubriendo y se plantea claramente cuando se siente la necesidad de dejar aseguradas las conquistas de la revolución, dándole el sello incontrastable de la categoría constitucional".

Por todo lo expuesto :

Se modifican los artículos 4o, 5o, y 6o, del decreto del 12 de diciembre de 1914...

Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de ayuntamientos en toda la República, el primer jefe del Ejército Constitucionalista,

(28) Palavicini, Felix E. Historia de la Constitución de 1917. pág. 20. Editorial Porrúa, S. A., Quinta Edición, México, 1954,

(29) Medina, Hilario. Introducción al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917-1917. pág. 7 Editorial Cumbre, S. A., Tomo VI, México. 1968.

encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijado en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse, y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse.

Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado y Territorio, nombrarán un diputado propietario y un suplente, por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

“Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismo requisitos exigidos por la Constitución de 1857, para ser Diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o fracciones hostiles a la causa constitucionalista”.

Es decir, que para ser diputado al Congreso Constitucionalista de 1916 - 1917, sería necesario no solamente ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de sesiones, ser vecino del Estado o Territorio que hacia la elección y no pertenecer al estado eclesiástico, sino que se requería además, que el aspirante a serlo hubiese mostrado en alguna forma, su adhesión a la causa constitucionalista. Ya veremos, sin embargo, que habría de ser esta última, la condición esencial para formar parte del constituyente queretano, la asamblea de 1916-1917, llegaría a integrarse con representantes de un grupo revolucionario doblemente victorioso, que tras derrotar a Huerta hizo lo propio con Villa, sin que los requisitos que al respecto señalaba el artículo 56. de la Carta de 1857, se cumpliera en todos los casos.

## 7.5 LA CARTA MAGNA DE 1917 :

Timbre de orgullo es para México su Constitución del 5 de febrero de 1917. En ella se dió cabida, por primera vez sobre la faz de la tierra, y en conciliante simultaneidad -- fuerza es repetirlo incesantemente --, a derechos individuales y a derechos sociales, que lejos de excluirse, se complementan los unos a los otros. Nuestra Carta de 1917, parece haber captado ya, por completo, la esencia de lo humano, contemplando al hombre en sus dos raíces; la individual y la social.

Fuerza es señalar también que ello, sin embargo, no ha sido producto aislado ni circunstancial; obedece muy por el contrario, a muchos, muchísimos años de lucha por imponer ideas y conquistar principios. La historia de México no es, en ese sentido, sino un encadenamiento de logros constitucionales, que en progresiva continuidad, habrá de cristalizar en el Código de 1917. Habrían de ir alcanzándose, así, uno a uno, los principios fundamentales que integran nuestro ser constitucional.

Ya desde 1814, la Carta de Apatzingán, que se promulgó en plena lucha armada todavía, aparecía incorporando a su texto, fundamentalmente, la soberanía del pueblo, el sistema de representación de éste, la división de poderes y un acabado catálogo de derechos públicos individuales. La Ley fundamental de 1824 enriquecía estos principios con el republicano y el federal; en 1847 se incorporaba el juicio de amparo y en 1857 el sufragio universal. Poco después se introducían al texto constitucional, los principios de la Reforma mexicana; la separación entre la Iglesia y el Estado. La carta de 1917, por último habrá de agregar, todavía, otros de los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano: los derechos sociales.

La Constitución mexicana de 1917, se caracterizó por ser una ley escrita y rígida; ello quiere decir que la voluntad soberana de la que emanó, estableció en ella las reglas de su organización y de sus funciones colectivas de modo expreso y categórico, tratando de resolver ese opuesto dualismo entre la libertad y el orden, reconociendo y asentando al efecto los postulados necesarios para ello. A este respecto, uno de nuestros más distinguidos constitucionalistas, Don Emilio Rabasa, ha expresado que "La Constitución tiene por objeto resolver la eterna antinomia entre la libertad y el orden; la eterna lucha entre el gobierno que intenta siempre la amplitud despótica y el pueblo, que tiende a la licencia anárquica".

Encaminados a realizar la libertad, la Constitución mexicana ha dado cabida a los derechos fundamentales de la persona humana (individuales y sociales), y a los principios que derivan directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal); tendientes a mantener el orden, aparecen el sistema federal y el principio de la división de poderes, consagrando, al efecto, el sistema de gobierno presidencial; y todos ellos, gozando de la supremacía inherente a las decisiones del soberano, que expresamente esta Constitución establece así en algunos de sus párrafos. Más ninguno de estos principios fundamentales opera aisladamente; sino que todos ellos se complementan e interpenetran los unos a los otros; aquéllos -- los derechos fundamentales de la persona humana y los principios derivados directamente de la democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal) -- realizan la libertad sin desentenderse del orden; éstos -- el federalismo y la división de poderes -- se encaminan a mantener el orden sin apartarse de la libertad. Así aparecen los primeros, integrando la dogmática de la Constitución de 1917, y los segundos, configurando la parte orgánica de dicha ley fundamental: pero -- ya lo hemos dicho -- en mutua interferencia la una con la otra; nutriéndose recíprocamente ambas.

Más, el alto rango que en la jerarquía legislativa corresponde a la Constitución y a los principios fundamentales que la visten, y que la convierten en ley suprema, precisamente por ser la expresión más directa de la voluntad soberana, exige que el contenido de la misma se declare inviolable, y se controle esta inviolabilidad por el medio que se considere más efectivo para ello. Desde la Constitución de 1857 se tuvo el buen tino de consagrar, en forma definitiva, el medio y la institución más idóneos para ello: el juicio de amparo, a través del órgano judicial. Así pues, los principios que consigna la Constitución de 1917, aparecen protegidos, en su supremacía, por esta forma de control que -- para emplear la expresión metafórica del Doctor De la Cueva -- constituye la envoltura de nuestra Constitución; ella se nos presenta arropada con esos cuatro básicos postulados a que hemos hecho referencia -- derechos fundamentales de la persona humana; principios derivados directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal), federalismo y división de poderes --, y abrigada por ese medio de control; el juicio de amparo. Sin embargo, íntimamente ligado al principio de la persona humana, ya que implica ciertas libertades --tal vez las más parecida (de conciencia; de cultos) -- aparece el principio de la separación entre la Iglesia y el Estado, que amplificado a nivel de supremacía de éste sobre aquélla, constituye otra de las decisiones políticas fundamentales -- que llamara Carl Schmidt -- de nuestra Constitución.

En 1917, aparece por primera vez en la historia de la humanidad, en efecto, una declaración constitucional de derechos sociales. La Constitución mexicana había logrado superar las limitaciones de la Declaración francesa de ciento veintiocho años atrás, al considerar al ser humano en su doble aspecto : individual y social ; y al lado de las garantías individuales colocó las garantías sociales ; armonizando las unas con las otras; completando éstas con aquéllas y viceversa. De aquí que no puedan diferenciarse absolutamente unas de otras; y todo intento de clasificación, al cual no hemos podido

sustraernos, se encuentra circunscrito a esa doble naturaleza, que en no pocas ocasiones, revisten nuestros preceptos constitucionales.

La garantías sociales serian así, aquéllas que protegen al hombre en tanto integrante de un grupo social. "Se protege a los grupos sociales -- señala Carpizo (30) -- mas débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos. Es una declaración dinámica, con fuerza impositiva. Quiere que el trabajador y el campesino lleven una vida digna. La idea es asegurar esos minimos jurídicos para que basados en ellos, estos grupos sociales logren nuevas y abundantes conquistas. La esencia de los derechos sociales son las necesidades apremiantes de estos grandes núcleos de la sociedad" (31).

Es principio universalmente aceptado, y que nuestra Ley fundamental consagra aún, dentro del capitulo de "Previsiones Generales", el que se refiere a la supremacia constitucional. Jerárquicamente se establece en ella su prioridad jurídica frente a todos los demás ordenamientos legislativos, ya que, producto originario de la soberania popular, no viene a ser sino la expresión misma de la voluntad del pueblo.

En efecto, transformado en constituyente el poder del pueblo soberano, en tanto órgano creador, manifiesta su voluntad de organizarse politicamente y socialmente en tal o cual sentido, dando así nacimiento, entre nosotros, al documento que, por ello mismo, llamamos Constitución Política Social de los Estados Unidos Mexicanos. Otorgada ésta, desaparece dicho órgano creador -- constituyente --, y surgen los órganos derivados o poderes constituidos; de aquí que sea la base de nuestra organización política, jurídica y económica; y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deban estar en

(30) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. pág. 195. Editorial Porrúa Hnos. y Cia. México, 1937.

(31) De La Cueva, Mario. El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX. Publicaciones de la Facultad de Derecho. México, 1967, pag. 85

consonancia con ella; de aquí, también, que el artículo 133 de la propia Constitución, señale una especie de escala jerárquica de las diferentes disposiciones generales, abstractas que rigen o pueden regir en el País :

- 1.- Constitución Federal (por encima de todas las leyes y de todas las autoridades ).
- 2.- Leyes Federales y Tratados Internacionales (de acuerdo con ella).
- 3.- Constitución y Leyes Locales (deben ajustarse a las anteriores).

Intimamente ligado al referido principio de supremacía constitucional, se encuentra el de la inviolabilidad de la propia Constitución, que consagra en su artículo 136 --último del texto --, las bases esenciales para la conservación y vigencia de la Ley Suprema, al oponer el imperio del derecho a los embates de la violencia :

“Esta Constitución, no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieron expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

Se condena así, la interrupción violenta del orden constitucional; la restauración de éste operaría automáticamente, toda vez que carecería aquélla de validez jurídica, y quienes resultaren culpables de dicha alteración, quedarían sujetos a las sanciones correspondiente. Es por ello que la propia Constitución, cuya misión no es otra que

responder a los requerimientos sociales, variables por su propia naturaleza, prevenga el medio legal necesario a fin de que ella pueda ser reformada: el que señaló desde 1917, en su artículo 135, a través del llamado "Órgano Revisor", y de un procedimiento especial en el que concurren el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Es el pueblo, la fuente de toda fuerza y el basamento de todo acontecer político; y en esta tesitura no podemos dejar de considerar la antinomia existente entre la estabilidad del orden jurídico, que supone la inviolabilidad constitucional señalada, y el derecho que el pueblo tiene, en todo tiempo, para alterar o modificar la forma de su gobierno, y que también se encuentra constitucionalmente prevista en el artículo 39.

## CAPITULO II

### DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO :

#### 8. CONCEPTO DE LA CONSTITUCION :

El Derecho Constitucional, regula la estructura de la administración pública y el funcionamiento de los órganos políticos supremos, define la posición del individuo frente al estado, y en general señala el sistema de gobierno o el régimen político del país.

Al Derecho Constitucional compete todo aquello que tiene relación, con la organización del Estado, establece los órganos de su gobierno, señalando sus facultades, así como sus relaciones.

La Constitución es la ley fundamental de un Estado, está compuesta por un conjunto de normas supremas, que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos y la situación de los individuos frente al Estado.

Actualmente el Estado no puede subsistir sin una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, pues en ella descansa la estructura de su organización. El pueblo que no tenga Constitución vivirá, si es que vive, en una anarquía constante.

La Constitución está integrada por dos partes : dogmática y orgánica. (32).

La parte dogmática, trata de los derechos fundamentales del hombre; contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares.

(32) Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. pág. 244. Editorial Porrúa, S. A.. Segunda Edición, México, 1968.

La parte orgànica tiene por objeto organizar el poder pùblico, estableciendo las facultades de un òrgano.

La Constituciòn puede tener su origen segùn diversas situaciones :

- a) Como producto de una guerra, cuando el pais vencedor impone al vencido un còdigo politico, para su observancia.
- b) Como resultado de una revoluciòn, se deja sin efecto la Constituciòn existente, para redactar otra, de acuerdo a las necesidades politicas y sociales del régimen revolucionario.
- c) Al nacimiento de un nuevo Estado, tiene necesariamente que crearse una nueva Ley Suprema, que contenga los principios fundamentales que deben coordinar la vida juridica de esa recién formada entidad.
- d) Cuando una Constituciòn resulta obsoleta (anticuada, en desuso); pueden efectuarse los cambios necesarios, o bién crearse una nueva.

Cualquiera de las causas enumeradas, puede ser la génesis de una Constituciòn, pero para que sea juridicamente obligatoria, es necesario que exista un procedimiento adecuado.

Se debe formar un cuerpo Legislativo especial para tal acontecimiento, mismo que recibe el nombre de Congreso Constituyente, cuyo objeto principal, es constituir una nueva Ley Fundamental, que engendre una nueva estructura politica del pais, es decir, un nuevo estado de cosas.

Tan pronto como cumple su cometido, el Congreso constituyente desaparece para dar lugar al poder Legislativo ordinario, que como función principal tiene la de crear las leyes de menor jerarquía.

De las diversas situaciones que dan origen a la Constitución, podemos decir o señalar que nuestra Constitución puede ser reformada o adicionada, de acuerdo con los causes legales, según las necesidades del país, pero por la violencia nunca puede dejar de estar en observancia, pues la fuerza no puede jamás triunfar sobre el derecho.

## 9. CONCEPTO DE SOBERANÍA :

La soberanía es una característica del poder del Estado, que radica en mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del mismo, y dar a conocer su independencia en el exterior.

Consiste en la facultad de mandar, de autodeterminarse en última instancia.

Etimológicamente significa "Super" sobre, "omnia" todo lo que está por encima de todo, se llama soberano a aquel poder que no reconoce otro poder. (33)

Puede decirse de la soberanía que es la doble "pretensión de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente, de organizarse libremente para alcanzar ese doble propósito de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su destino en la sinfonía internacional de los pueblos y de la historia.

(33) Flores Gómez González, Fernando. Nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 65. 22a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1963.

Así entendida, la soberanía es una idea y un sentimiento de libertad que yacen en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo, y de ella puede decirse que es a los pueblos lo que la libertad es a los hombres".(34)

#### **10. CONCEPTO DE SOBERANIA EN LA CONSTITUCION MEXICANA :**

Nuestra Constitución vigente, establece un concepto de soberanía popular como nota esencial del Estado Mexicano.

Se le ha denominado popular a la soberanía, porque es en el pueblo en quien efectivamente radica.

El poder soberano, es un poder de denominación, un poder de imperio que tiene como nota esencial, la capacidad de someter coactivamente a aquéllos que pretenden desobedecerlo.

**ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL .-** La soberanía nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo.

“Todo poder público dimana del Pueblo y se instituye para beneficio de éste. El Pueblo tiene, en todo el tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

**ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL .-** “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

(34) De la Cueva, Mario . El Constitucionalista a mediados del siglo XIX, Tomo II. pág. 1281. Publicaciones de la Facultad de Derecho, México, 1967.

**ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL .-** "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (35)

### **10.1 LAS GARANTIAS INDIVIDUALES :**

La palabra garantía, es algo que protege contra algún riesgo. Se encuentra también en el término anglosajón Warrantie, asegurar, proteger, defender o salvaguardar. (36)

Mediante las garantías individuales, la población hace valer sus derechos frente al poder del Estado, son pues lo límites de la actuación del Estado frente a los particulares.

Las garantías individuales protegen a todos los habitantes que se encuentran en territorio mexicano.

Podemos decir también, que las garantías individuales consisten en el respeto a los derechos del hombre, mismos que están constituidos por la facultad de los individuos, para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad.

Las garantías individuales reconocidas en México, están contenidas en el título primero, capítulo I, de la Constitución Federal, es decir en los primeros 29 artículos.

(35) Artículo Adicionado. publicado en del Diario Oficial de la Federación , con fecha 6/dici/77

(36) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. pág. 135. 4ta. Edición, Editorial Porrúa, S. A. , México, 1965.

## 10.2 CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES :

Pueden clasificarse de la siguiente manera :

- I. Igualdad.
- II. Libertad.
- III. Propiedad, y
- IV. Seguridad Juridica.

**Garantía de igualdad.-** Consiste en que varias personas cuya situación coincida, puedan ser sujetos de los mismos derechos y obligaciones. No deba haber distinción ni diferencia entre los hombres como tales. (37)

En la antigüedad, la igualdad no existió entre los hombres; se palparon marcadas diferencias entre los componentes de la sociedad. En algunos pueblos de la antigüedad, practicaban la esclavitud donde se le daba al hombre la calidad jurídica de cosa.

Fué en la Revolución Francesa, donde apareció definitivamente la igualdad del hombre, subsistiendo actualmente en la mayoría de los ordenamientos legales.

En nuestra Constitución, los preceptos que se refieren a igualdad son ; 1º, 2º, 4º, 12º, y 13º.

(37) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. pág. 135. 4ta. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1965.

**Artículo 1.-** “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”.

Dispone este artículo una verdadera garantía de igualdad, puesto que abarca a todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional.

Para nuestra Ley Suprema por lo que las garantías individuales toca, todos los hombres por el sencillo hecho de serlo y de encontrarse en territorio nacional, tiene la protección absoluta de las leyes.

**Artículo 2.-** “Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes”

Esta garantía descansa en que todos los hombres deben ser iguales, sin importar raza, sexo, o condición social, pues es bien sabido que la esclavitud es aquella institución en la que el esclavo no tiene ningún derecho, ni frente a su dueño, ni frente a nada, puesto que es considerado como una cosa, como un bien, mas no como una persona sujeta a derechos y obligaciones.

**Artículo 4.-** “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

“Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”.

“Es deber de los padres preservar el derecho de los menores, a las satisfacciones de sus necesidades y a la salud física y mental”.

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de Salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución”.

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

**Artículo 12.-** “En los Estados Unidos Mexicanos, no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas, y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por otro país”.

En la gran familia mexicana, nadie es noble ni tampoco es plebeyo, todos los hombres estamos colocados en una misma situación de igualdad social.

**Artículo 13.-** “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra por los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando un delito o falta de orden militar estuviera complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

Garantías de Libertad; Es la libertad de una facultad que tienen los individuos para ejercer o no ejercer alguna actividad. Cada persona es libre para realizar los fines que más le agraden. Es la libertad de una cualidad inseparable de la naturaleza humana. (38)

No siempre ha gozado el hombre del principio de libertad, es conocido de sobra, que estaba reservada a clases privilegiadas, las que imponían su libertad sobre aquellos que no reunían los mismos requisitos económicos, sociales, etc. Fue hasta la Revolución Francesa, cuando se proclamó la libertad universal de los hombres; todo individuo por el sencillo hecho de serlo, nace y permanece libre.

Los Artículos Constitucionales que se refieren a la libertad, son : 4,5,6,7,8,9,10,11,16,24,28 y 123.

**Artículo 4.-** Como se recordará este artículo pertenece a las garantías de igualdad y de libertad, aunque para algunos estudiosos del derecho contiene también garantías sociales.

En este precepto se proclama como derecho fundamental de toda persona varón y mujer, siguiendo con la consecuencia de igualdad jurídica, la garantía individual a decidir de manera libre, informada y responsable sobre el número y espaciamento de sus hijos.

**Artículo 5.- ( Libertad de Trabajo ).**

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo, que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo

(38) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. pág. 255 4ta. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1965.

podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofenden los derechos de la sociedad.

**Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución Judicial.**

**“La ley, determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”**

**“Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución, y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a los dispuestos en las fracciones I y II del artículo 123”.**

**“En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes repectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles, y los de elección popular; dirercta e indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de indole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley; y con las excepciones que ésta señale”.**

#### **Artículo 6.- (Libre expresión de ideas ):**

**“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de ataque a la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.**

**Artículo 7.- (Libertad de Imprenta):**

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianzas a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas limite que al respeto a la vida privada, a la moral, y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

**Artículo 8.- (Derecho de petición):**

“Los funcionario y empleados públicos, respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho, los ciudadanos de la República”.

“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

**Artículo 9.- (Derecho de Asociación y Reunión):**

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente, con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo, para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”.

**Artículo 10.- (Derecho de Posesión y Portación de Armas):**

“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal, y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley Federal determinará los casos condiciones, requisitos, y lugares en que se podrán autorizar a los habitantes, la portación de armas”.

**Artículo 11.- (Libertad de Tránsito):**

“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República y salir de ella, viajar por su territorio, y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto, u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad Judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad Administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

**Artículo 16.-** Este artículo pertenece esencialmente a las garantías de seguridad jurídica, pero con las reformas del 3 de febrero de 1983, el párrafo relativo a la “correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, etc.”. Se encuentra también en la garantía de seguridad. El texto de este artículo es el siguiente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento..... etc.”.

“La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”.

**Artículo 24.- (Libertad Religiosa ):**

“Todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que mas le agrade, y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penado por la ley”.

**Artículo 28.- (Prohibición de Monopolios; Libre concurrencia ):**

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”.

“En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto obtener el alza de los precios .....etc. “.

**Artículo 123.-** El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán, entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...Se ha definido el Derecho de Trabajo como “el conjunto de normas, que regulan las relaciones entre dos grupos sociales, patronos y trabajadores, tanto en su aspecto individual, como colectivo, a efecto de conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo....”.

**Garantías de Propiedad.-** El derecho de propiedad está garantizado en el artículo 27 de la Constitución.

El concepto de propiedad privada se encuentra en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, el cual establece, "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

**Garantías de Seguridad Jurídica.-** La vida pública mexicana, está sucedida de infinidad de actos en que se relacionan el Estado y los individuos; para que no arrastre con su conducta el Estado al individuo, necesario es que se ajuste a una serie de normas, requisitos o circunstancias preestablecidas.

El Individuo, goza de seguridad frente a la actividad del Estado, mismas que se encuentran consagradas en los artículos 14,15,16,17,18,19,20,21,22,23, y 27. de la Constitución.

**Artículo 14.-** " A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...etc."

En este artículo se encuentran varias garantías a la vez, que son: la de irretroactividad de la ley, la de audiencia y la de la legalidad en materia judicial.

La garantía de legalidad hace referencia a que los órganos judiciales deben observar necesariamente las disposiciones legales vigentes para aplicar justicia.

**Artículo 15.-** "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquéllos delincuentes del orden común, que haya tenido en el país de donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados, en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución, para los hombres y el ciudadano".

**Artículo 16.-** Contiene este artículo, las garantías de competencia constitucional de legalidad, contra la privación de la libertad y de la inviolabilidad del domicilio.

**Artículo 17.-** "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil...etc."

Además de rápida, la administración de justicia deberá ser gratuita, es decir, ninguna autoridad judicial podrá cobrar a las partes que intervienen en los litigios, remuneración alguna por los servicios que presta.

**Artículo 18.-** Sólo por delito que merezca pena corporal, habrá lugar a prisión preventiva....etc."

El lugar donde quede recluida una persona que esté detenida con motivo de prisión preventiva, será distinto al que designe para la extinción de las penas.

**Artículo 19.-** "Ninguna detención podrá excederse del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán : el delito que se impute al acusado; los elementos que constituyan aquél ; lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos que arroja la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado.

**Artículo 20.-** "En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías :

- 1.- Inmediatamente que los solicite, será puesto en libertad bajo fianza.
- 2.- No podrá ser incomunicado.
- 3.- Tiene derecho de saber el nombre de su acusador, la naturaleza y causas de la acusación.
- 4.- Será careado con los testigos que depongan en su contra.
- 5.- Se le recibirán los testigos y pruebas que ofrezca.
- 6.- Será juzgado en audiencia pública por un Juez.
- 7.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa.
- 8.- Será juzgado antes de cuatro meses, por delitos cuya pena no exceda de dos años de prisión, y antes de una año, si la pena máxima excediere de ese tiempo.
- 9.- Se le oirá en defensa por sí, o por personas de su confianza.
- 10.- No podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pagos de honorarios de defensores.....etc.

Este artículo igual que el anterior, se refiere al procedimiento que debe seguir la autoridad en materia penal, en la administración de justicia.

**Artículo 21.-** " La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos, incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel.....etc."

**Artículo 22.-** “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...”

**Artículo 23.-** “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.

**Artículo 27.-** Como ya vimos en la parte correspondiente a las garantías de la propiedad, este artículo consagra el derecho a la propiedad privada.

Sin embargo, al adicionarse este precepto constitucional, el 3 de febrero de 1983; se puede adecuar también en las garantías de seguridad jurídica.

**FRACCION XIX.-** “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos”.

### **10.3 LA FORMA DE GOBIERNO EN MEXICO :**

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior. Pero unidos en una federación establecida, según los principios de esta ley fundamental”.

Analizando este texto legal, nos muestra los elementos de nuestro estado, así como la forma de su gobierno (39).

República es aquella forma de gobierno, en la que los ciudadanos eligen periódicamente al jefe de estado, quien temporalmente desarrolla sus funciones. El pueblo mediante el voto y por el término de seis años, elige al Presidente de la República.

Es República Representativa, porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos. Además las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos.

La República Democrática, es aquella en la que la soberanía reside en el Pueblo, el gobierno es el pueblo, es decir, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno.

La República es Federal cuando existen Estados libres y soberanos, en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente, con personalidad propia llamado Estado Federal.

#### **10.4 CONCEPTO DE DEMOCRACIA :**

Etimológicamente la palabra Democracia significa "Gobierno del Pueblo" (del griego Demos, pueblo y Cratos, poder); es decir, los gobernantes son elegidos por el pueblo, mediante el voto. Como elemento central de la democracia, está la libertad del individuo dentro de las facultades concebidas por la ley, para participar activamente en la política del estado. (40)

(39) Carvajal Moreno Gustavo, Nociones del Derecho Positivo Mexicano. pág. 99 22a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1963

(40) Atwood, Roberto. Diccionario Jurídico. pág. 222. 23a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1962.

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

Puede afirmarse que es la democracia la forma de gobierno mediante la cual, se forma una sociedad, en la que cada uno de sus miembros, uniéndose a los demás, sigue manteniendo su libertad anterior.

### **10.5 CONCEPTO DEL PUEBLO Y POBLACION :**

**Concepto de pueblo.-** Se usa este vocablo para designar aquella parte de habitantes, que tienen derechos civiles y políticos plenos. La palabra pueblo es un término de contenido estricto, ya que solo se refiere a aquellas personas que están sujetas a nuestra soberanía, ligadas por el vínculo de Ciudadanía, que viven en el territorio nacional, o en el extranjero. Forman pues el Pueblo mexicano, exclusivamente aquellos individuos que tengan el carácter de Ciudadanos de la República.(41)

**Concepto de Poblacion .-** Se habla de población, cuando se hace referencia al conjunto de seres humanos que viven en el territorio de un Estado, sin tomar en cuenta su nacionalidad; este término es cuantitativo, aritmético. De esta manera podemos afirmar que la población de nuestro país está compuesta por todas aquellas personas que viven en nuestro territorio. (42)

(41) Atwood, Roberto. Diccionario Jurídico., pág. 222. 23a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1962.

(42) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. pág. 94. 7a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1962.

## CAPITULO III

### PROCESO PARA LA CREACION DE LAS ACCIONES DE PRONASOL .

#### 11. QUE ES EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD :

Durante el recorrido de su campaña, el Ex Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, constató una serie de desequilibrios sociales y económicos en las distintas regiones de nuestro país, así como manifestaciones claras y precisas de la comunidad, respecto a las carencias y limitaciones que por años, se ha ido acumulando, y que de no tomarse las medidas para solucionarlas, podrían agudizarse socialmente.

Por esta razón, desde los inicios de su administración decidió crear un programa para atender los urgentes problemas de la población de menores recursos económicos, que la comunidad le manifestó como candidato a la Presidencia de la República, y le siguió manifestando como primer mandatario de la nación. (43)

La iniciativa que el Ex-Presidente de la República definió para conjuntar los esfuerzos de las distintas dependencias federales, de los gobiernos locales, así como de la propia comunidad, en el combate de la pobreza extrema, es el Programa Nacional de Solidaridad, creado mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1988, e incorporado posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo. (44)

(43) (44) Delegación de Banobras, en Yucatán. Acciones de Pronasol-Banobras. Diciembre-1990. pág. 5.

El programa implica una nueva relación entre el Pueblo y el Gobierno, donde el primero, revitaliza su papel de actor principal en el proceso de la obra pública y su corresponsabilidad en la modificación de su medio social y natural.

Solidaridad se ha convertido en la respuesta presidencial para atender las demandas de los grupos más desprotegidos y rezagados, económica y socialmente.

Funciona como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que la administración pública emprende para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento de programas para atender a la población marginada en materia de infraestructura pública, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos. (45)

Atiende las demandas de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares, que manifiestan carencia de servicios básicos como electricidad, agua potable, alcantarillado y pavimentación, pero también extiende su cobertura para apoyar a los pequeños productores del campo y de las ciudades, que no disponen de capacidad organizativa y financiera para solventar sus problemas de equipo y maquinaria para la producción agrícola, artesanal y pequeña industria.

Otros renglones donde Solidaridad acude en beneficio de la comunidad, se da en el mejoramiento de la vivienda, de las escuelas públicas y de otras instalaciones de beneficio colectivo o de uso público. (46)

(45) (46) Delegación de Banobras en Yucatán, Acciones de Pronasol-Banobras. pág. 6

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Tanto la infraestructura física como social, se conciben como requisitos de la ampliación de proyectos productivos, que en conjunto permiten bases firmes y permanentes para luchar contra la pobreza.

En este contexto, se entiende el interés del Ex-Presidente de la República por atender a los sectores marginados del país que se encuentran en estado de pobreza extrema, alrededor de diez y siete millones de mexicanos, 21 % de la población total, según estimaciones del Consejo Consultivo del PRONASOL.

Por esta razón, dentro de sus primeras decisiones de gobierno, puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, enfatizado en el PND, que el "crecimiento no tendría sentido, si no responde a las demandas sociales". (47)

En el Plan, reiteradamente se señala a la dimensión social como elemento central que se extiende a toda la propuesta, y que constituye básicamente la justificación de la estrategia económica.

Por otro lado, la estrategia social parte de reconocer que las medidas para estimular el crecimiento económico, por sí misma, no son suficientes para asegurar la satisfacción de las demandas de justicia, democracia y de mejores condiciones de vida de los mexicanos.

### **11.1 PRINCIPIOS BASICOS DE SOLIDARIDAD :**

La Solidaridad se propone como "espíritu rector del combate a la pobreza" de acuerdo al Consejo Consultivo del PRONASOL. Asimismo, "la solidaridad implica

(47) PRONASOL, Coordinación de Proyectos y Asistencia Técnica. pág. 7

respeto, reconocimiento, asociación, colaboración y sobre todo corresponsabilidad social", y "la voluntad de hacer nuestro un sentimiento, una propuesta o un problema para comprenderlo, compartirlo y resolverlo". (48)

El gobierno de la República al sumarse al trabajo solidario de los mexicanos, cumple con su obligación de responder a sus justos reclamos, pero lo hace de una manera diferente.

El Programa de Solidaridad es un programa del propio pueblo, porque él lo encabeza, en él encuentra cauces de participación y de organización. (49). Solidaridad se encuentra sustentada en cuatro principios fundamentales que lo caracterizan como una propuesta de trabajo de los propios grupos sociales. Estos son :

1. El respeto a las comunidades y a sus decisiones. Cada acción que se emprende, parte de la iniciativa de las propias comunidades, sean rurales o urbanas, y con ello se respetan las costumbres, las formas de organización y los intereses de cada grupo.
2. La participación. La presencia activa de los indígenas, campesinos y de los colonos populares permiten que las decisiones sean tomadas por las comunidades, que las acciones a realizar sean en apoyo a sus propias actividades, y se sumen a los esfuerzos en los trabajos productivos y en la realización de obras de bienestar social.

(48) PRONASOL, Coordinación de Proyectos y Asistencia Técnica. pág. 7

(49) R, Castelazo, José. Delegado del D. D. F. , en Iztacalco. Perfil de Iztacalco. Junio - 1991.

3. **La corresponsabilidad.** En cada acción que se lleva a cabo, cada quien, Instituciones y grupos sociales, asumen una parte de la responsabilidad en la ejecución de las obras, en su operación y en la garantía de que efectivamente beneficiarán a los grupos participantes. Implica la aportación de los beneficiarios en efectivo o en especie, para financiar parte del costo de las obras.
  
4. **La transparencia.** Todos los participantes deben saber cuánto cuestan las obras, en cuánto tiempo se ejecutan, quién y por qué se escogió a determinado constructor y a cuánto ascienden las aportaciones sociales y de gobierno.

La garantía del cumplimiento de esos principios la proporciona la propia participación organizada de las comunidades y la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, por ello, las comunidades y las colonias populares constituyen sus Comités de Solidaridad como una forma de hacer efectivos los principios de Solidaridad. (50)

## **11.2 OBJETIVOS DE SOLIDARIDAD :**

- 1 **Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.**

**El gobierno de la República y la sociedad en su conjunto, suman esfuerzos para llevar a cabo acciones en materia de bienestar social y de apoyo al trabajo productivo, con el propósito de elevar los niveles de vida de los grupos sociales de menores recursos.**

(50) Solidaridad, Manual Normativo. Marzo - 1990, pág. 14

2. Crear las condiciones para el mejoramiento productivos de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional.

Para el impulso al trabajo productivo, se apoyan las actividades que libremente deciden los indígenas, los campesinos y los grupos urbanos. Asimismo se crea la infraestructura física y social, tomando en cuenta la diversidad de características de orden cultural, político, económico y geográfico de cada región y cada Estado. La base son las necesidades, los recursos, forma de organización y de vida de cada comunidad, municipio y entidad federativa.

3. Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

La participación de las organizaciones sociales y de las autoridades locales, constituyen los mecanismos de operación que le dan viabilidad a la realización de las acciones del programa.

La gestión concentrada es la base para impulsar las acciones que tienen que ver con el bienestar social de sus habitantes y para promover el desarrollo de proyectos de Solidaridad para la producción en su entorno geográfico. (51)

(51) Solidaridad, Manual Normativo. Marzo - 1990 pág. 23

### **11.3 ESTRATEGIAS DE SOLIDARIDAD :**

Para alcanzar los objetivos señalados, se trabaja paralelamente en los aspectos de bienestar social, y en el impulso a las actividades productiva. Las desiciones sobre las acciones a realizar, son tomada por las comunidades conjuntamente con las instituciones de gobierno. El diálogo y la concentración, es le método de trabajo para ello.

Al mismo tiempo, se emprenden programas y acciones que impulsan el desarrollo regional. (52)

Las acciones del Programa de Solidaridad, tienen tres orientaciones estratégicas :

1. **Solidaridad para el Bienestar** Comprende las acciones que inciden directa e inmediatamente en el mejoramiento de los niveles de vida. Los aspectos prioritarios son: Salud, Educación, Alimentación y Abasto, Vivienda y Regularización de la Tenencia de la Tierra, Agua potable y Alcantarillado,

Electrificación, Comunicaciones, Ecología, y sobre todo, para fortalecer al Municipio, se apoyarán los Fondos Municipales de Solidaridad.

2. **Solidaridad para la Producción.** Comprende la realización de obras de infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias, la canalización de apoyos directos a los campesinos y el fomento de la agroindustria y la microindustria. Se orienta también a crear y consolidar fuentes de trabajo, y el aprovechamiento integral de los recursos naturales en áreas rurales de subsistencia.

(52) PRONASOL, Acciones de Pronasol, Diciembre - 1990, pág. 18

3. **Solidaridad para el Desarrollo Regional.** Comprende las obras de infraestructura de impacto regional, así como los programas integrados para grupos y zonas geográficas.

Parte fundamental de la estrategia, es la participación social y la descentralización de la operación de los programas a los gobiernos locales. Estos son aspectos que están presentes en cada una de las tres expresiones del Programa Nacional de Solidaridad.

## CAPITULO IV

### ORGANIZACION Y FUNCIONES DE SOLIDARIDAD :

#### 12. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD :

La instancia federal globalizadora de Solidaridad es la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, presidida por el Ex-Presidente de la República; participan en ella, diversas Secretarías y Entidades Paraestatales. Para el desempeño de sus funciones. La Comisión cuenta con un Coordinador general designado por el titular del Ejecutivo, quien coordina todas las funciones encomendadas a Solidaridad.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo integrado por representantes de las Dependencias y entidades vinculadas con el Programa de Solidaridad, así como con representantes de los núcleos indígenas más importantes, de los sectores privados y social, y con especialistas de prestigio en el campo de las ciencias sociales. (53)

A nivel de entidades federativas, el acuerdo vislumbra la integración de Comités Estatales de Solidaridad que preside el Gobernador del Estado; además se incorporan los Comités Municipales de Solidaridad, y sus correspondiente Comités Locales de Bienestar Social y Desarrollo.

De éstos se derivan otros tres Comités que son : de Escuela Digna; de Colonias Populares; y el de Pesca.

(53) Solidaridad, Acciones de Pronasol - Banobras, Diciembre - 1990, pág. 23.

A nivel municipal existen, un Comité de Solidaridad que preside el Presidente municipal, un representante de gobierno del Estado, los Comisarios municipales, el Tesorero de la Comunidad y los principales dirigentes sociales.

Este Comité planifica las acciones de Solidaridad, para obras de impacto colectivo.

### **13. ASAMBLEA CIUDADANA :**

En otras instancias, Solidaridad se concreta de manera objetiva en la participación directa de la comunidad en la toma de decisiones, en la gestión de las obras y en la vigilancia de éstas, mismas que se dan a través de asambleas. Para involucrar más al individuo, los grupos de promotores, realizan invitaciones casa por casa y calle por calle, con una orden del día preelaborada, que en principio es para la elección democrática de los líderes que son propuestos, para los cargos de Presidente, Secretario, Tesorero y tres Vocales de Vigilancia. (54)

Como política se establece que para tener autoridad moral, las decisiones de la asamblea deberán adoptar acuerdos por mayoría, y para que ésta se constituya y tenga quórum, deberán estar presentes como mínimo el 80 % de los ciudadanos precensados. (55), En el caso de que algunos de los enlistados no puedan asistir, pueden ser representados por un familiar que viva en el mismo domicilio.

Como un reconocimiento a su responsabilidad de participación, se recaba la firma o huella del vecino, que produce efectos de motivación y de formalidad al evento, y a su vez, avala las decisiones tomadas.

(54) (55) Solidaridad, Acciones de Pronasol - Banobras, Diciembre - 1990, pág. 74.

Una vez constituido el Comité de Solidaridad, se precisa que éste será únicamente el representante de gestorias y que la toma de decisiones, pertenecerá siempre a la Asamblea General, de esta manera, se propicia una decisión más democrática en la elección y ejecución de las obras.

El proceso que en términos generales y en diferentes formas sigue la participación de la comunidad, es el siguiente :

- .- Asamblea General para elegir dirigentes por colonia.
- .- Asamblea General para jerarquizar las necesidades de la obra. En este proceso los grupos ciudadanos, jerarquizan con asesoría de los representantes de Solidaridad, Gobiernos Estatales y Municipales, y del propio banco, la obra requerida para el área o sector específico donde habiten, no debiendo darse más de una obra por calle, en razón de las limitaciones de recursos del programa y de la capacidad del pago de beneficiario, implicado, que puede haber diferentes tipos de obra en la colonia.
- .- Asamblea Específica para los proyectos de obras. En este proceso se involucran al Comité de Solidaridad de la colonia y a los grupos de ciudadanos de las calles que se beneficiarán con la obra.
- .- Asamblea General para confirmar la licitación de la obra y formalización del contrato de obra, así como la representación y firma en su caso, del contrato de fideicomiso. Reviste especial importancia a la presencia del Delegado de BANOBRAS, en el propio lugar de realización de las obras, a efecto de enaltecer la participación de la comunidad en todos los eventos subsiguientes.
- .- Asamblea específica de valuación de avance de obra y de información financiera. Esta Asamblea es por sector beneficiado, aun cuando también

participan; el Comité de Solidaridad, Contratistas, Supervisión técnica de Solidaridad y BANOBRAS. La función del Delegado de BANOBRAS puede ser ejercida por quien éste designe. En esta misma Asamblea, se informa de los estados de cuenta, que emanan del fideicomiso.

#### **POLITICAS GENERALES :**

- .- Invitación casa por casa.
- .- Programar anticipadamente los eventos.
- .- Puntualidad.
- .- Orden del día.
- .- Las asambleas se realizarán fuera de horarios de trabajo, (incluye asambleas en sábados y domingos ).
- .- Registro de asistencia.
- .- Quòrum del 80 % para asambleas generales.

#### **14. FUNCIONES DE LOS COMITES DE SOLIDARIDAD :**

Por ser el municipio y la colonia, el territorio más próximo de contacto de la comunidad con sus autoridades, en este inciso señalaremos las funciones y tareas básicas de los Comités Municipales y los de la Colonia.

##### **14.1 FUNCIONES DE LOS COMITES MUNICIPALES :**

- .- Promover y apoyar la organización de la población en comités de Solidaridad de colonias.

- .- Aprobar o rechazar con fundamento, las propuestas de inversión, que Presenten los comités de Solidaridad de colonias.
- .- Gestionar y Coordinar apoyos institucionales para programas, proyectos y acciones en auxilio de los comités de colonias.
- .- Supervisar la aplicación de las normas, para operación y control de los programas concertados.
- .- Ejecutar por si o por contrato, los proyectos que determinen la propia comunidad.
- .- Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y comunitarios, con la participación.

#### **14.2 OBJETIVOS DE LOS COMITES DE SOLIDARIDAD :**

Los Comités de Solidaridad por colonias tienen los objetivos siguientes :

- .- Ejecutar los acuerdos emanados de la Asamblea.
- .- Gestionar y tramitar ante las instancias institucionales, los apoyos por la consecución de las obras. Abarca la revisión del anteproyecto de obra y su licitación.
- .- Propiciar la participación de los vecinos.
- .- Propiciar la organización e integración de los subcomités de obra.

Para asegurar la aportación vecinal de recurso, independientemente de la inducción y motivación en asambleas, la obligatoriedad de pago se da en la norma jurídica estatal o municipal, que involucra el concepto de obras por cooperación, en donde el municipio toda vez que recibe la obra, realiza la cobranza de los morosos vía el impuesto predial o el embargo correspondiente.

## **15. RESPONSABILIDAD DE LOS DIRIGENTES :**

Principales Dirigentes. Los Dirigentes de los comités tienen las siguientes responsabilidades :(56)

- .- **Presidente :** Atestiguar la formalización de los pagarés individuales de crédito; convocar y presidir las asambleas generales y específicas; formalizar los contratos de obra y fideicomisos; autorizar las erogaciones por las obras realizadas; y propiciar la participación ciudadana en el proceso de la obra.
  
- .- **Secretario :** Elaborar los padrones de vecinos; colaborar en el registro de asistencia; promover invitaciones a los actos; corresponsabilizarse en la formulación del contrato de obra; y difundir los acuerdos de la asamblea.
  
- .- **Tesorero :** Recabar y controlar la aportación del 30 %, del beneficiado; colaborar en la integración de los comités de obra; informar a la asamblea del proceso de recuperación; atestiguar los pagarés individuales de crédito; y trasladar la recaudación semanalmente, o cuando sea necesario, a la Delegación Estatal de BANOBRAS.

(56) Banobras. Lineamientos para las Coordinaciones de Solidaridad. Octubre- 1990. pág. 147.

- .- Vocales de Vigilancia : Son elementos auxiliares de las funciones del secretario y tesorero sin que tengan la facultad de representarlos.

## **15.2 SUBCOMITE DE OBRA :**

Los subcomités de obra están integrados por el o los tesoreros que se requieran según el tamaño de la obra a realizar, en el sector de la colonia, y le reportan de la cobranza al tesorero del Comité de Solidaridad de la Colonia. (57) (ver gráfica I).

## **16 COMITE DE PROGRAMACION Y SEGUIMIENTO DE OBRA :**

Conjuntamente con el Comité de Solidaridad, el proceso de licitación y evaluación de la obra, se realiza por las instancias federales, estatales, municipales, financieras y del sector privado, integrado por : (58)

- .- Coordinación de Solidaridad.
- .- Delegación Regional de SPP.
- .- Presidencia Municipal.
- .- COPLADE.
- .- Tesorería o Secretaría de Finanzas.
- .- Contraloría Estatal.
- .- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.
- .- Un Representante del Gobierno del Estado.
- .- BANOBRAS.

(57) Banobras, Proyectos y Asistencia Técnica de Comités de Solidaridad, Diciembre 1990, pág. 101

(58) Banobras, Acciones de Pronasol - Banobras, Diciembre 1990, pág. 33.

Este organismo colegiado sesiona en Banobras desarrollando el proceso forma de licitación simplificada, invitándose a tres contratistas que cumplan con los requisitos formales que marca la Ley de Obras Públicas y en sesiones de puertas abiertas. Después de la sesión de apertura se analizan las posturas, elaborándose el dictamen de fallo con la salvedad de que éste deberá ser ratificado en asamblea general. Es conveniente mencionar que la invitación al concurso la realiza el Comité de Solidaridad y que la contratación de la obra es también por cuenta de ellos. (59)

Cabe señalar que previo al arranque de las licitaciones del Programa se recomienda realizar la concertación con la Cámara de la Industria de la Construcción local, a fin de conformar las políticas que permitan que la obra pública se diluya entre el mayor número de contratistas, siguiendo las políticas que se enuncian a continuación :

- .- El contratista ganador no podrá concursar nuevamente hasta haber terminado la obra que realiza.
- .- Se elaborará una lista de contratistas por especialidad, capital contable y experiencia que en orden alfabético será invitado a las licitaciones.
- .- Los contratistas que no obtengan el contrato en el que concursen serán remitidos al final de la misma, para que nuevamente en su turno puedan participar.

## **17. INTEGRACION DE RECURSOS PARA LAS OBRAS :**

Los fondos que se utilizan para las acciones de Solidaridad, se integran de la siguiente manera :

(59) Banobras, Acciones de Pronasol - Banobras, Diciembre 1990, pág. 33.

- 70 al 80 %, proporcionado por la Federación y el Gobierno Estatal (los cuales no son recuperables) y ,
- del 20 al 30 % restante, es aportación de la comunidad a través de cooperación directa, mediante pagos periódicos, o bien, complementando con créditos solicitados por la parte estatal de BANOBRAS.
- Del 70 % que aportan los gobiernos, el 75 % corresponde a la Federación, y el 25 % restantes, al Estado.

Los porcentajes señalados podrán variar en las obras de beneficio común como parques deportivos y vialidades municipales, donde a criterio del Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), podrá hacerse la aportación comunitaria en especie o sustituyéndola por mano de obra, asimismo, el funcionario tiene la facultad de concertar diferentes porcentajes que le corresponden al Estado. (60)

#### **18. PARTICIPACION DE BANOBRAS EN LAS TAREAS DE PRONASOL**

:

La participación del Banco se da en tres ámbitos :

- Asistencia Técnica de Proyectos.
- Seguimiento y Evaluación de Obras, y
- Asistencia para el manejo de recursos; este último a su vez, cubre las fases de la constitución y administración de fideicomiso y en sus caso, de otorgamiento de crédito.

(60) Banobras, Documento Básico de Acciones de Solidaridad - Banobras, pág. 22

En lo que toca a la asistencia técnica coadyuva con el seguimiento del proyecto desde su inicio, pero también participa en la integración de los Comités de Solidaridad, para explicar a los vecinos los alcances y beneficios de la organización vecinal, donde ellos son los principales agentes para determinar las prioridades, así como el control y seguimiento de las obras y de los recursos asignados a los proyectos en sus etapas de inversión y amortización. (61)

Asimismo, el Banco apoya a los Comités en los concursos de obra, elaboración de contratos y en la integración de los fideicomisos, asesorando además a los colonos para el uso del crédito y administración de fondos.

Otros programas donde el Banco participa, son Solidaridad para una Escuela Digna y Solidaridad para la Pesca, cuyos objetivos se señalan a continuación: (62)

La Solidaridad para una Escuela Digna, comprende esfuerzos conjuntos de maestros y padres de familia, para la rehabilitación de los inmuebles escolares, así como para la reparación y equipamiento de mobiliario escolar. La mezcla es de un 80 % de Solidaridad y el 20 % restante de los padres de familia. (ver contrato F-1).

La Solidaridad para Pesca, integra los esfuerzos del Sector y el Gobierno estatal, para la reconversión de la Pesca Ribereña a mediana altura, en adición con la capitalización de distintas asociaciones pesqueras del sector social, se eleva el nivel de vida de los agremiados. La aportación de Solidaridad fluctúa entre el 50 % al 75 % del proyecto de inversión, complementándose con asociaciones de los fabricantes de embarcaciones, o con crédito de otras sociedades de crédito; los recursos de Solidaridad no son a fondo perdido, documentándose con un pagaré y recuperándose con posterioridad al crédito (ver contrato de Fideicomiso F-2).

(61) (62) Carvajal Moreno, Gustavo. Informe de Actividades, Banobras. Octubre 1990 - Mayo 1991 Pág. 17

## **19. FIDEICOMISOS PARA EL FONDO DE SOLIDARIDAD :**

Como estrategia para la planeación financiera del programa, se concreta con el Gobierno del Estado y S.P.P. la creación de un Fideicomiso Público Estatal de Solidaridad, (63), que recibe las aportaciones globales del techo presupuestal destinado a colonias populares para que mediante la autorización dada al fiduciario, éste deposite los fondos a los diferentes fideicomisos de inversión y administración, que se constituyen en las colonias populares (ver contratos de Fideicomisos F-3).

Asimismo, para dar transparencia al manejo de recursos que se aportan los Gobiernos Federales y Estatales y la propia comunidad, es el fideicomiso. Esta figura jurídica además posee la ventaja de generar dividendos en beneficio de los fideicomisarios . En su integración participan el Gobierno Estatal y las autoridades Federales y Estatales como fideicomisarios en proporción a sus participaciones.

Los fines del fideicomiso son: que BANOBRAS reciba las cantidades que aporten los fideicomitentes y las invierta, en tanto que se utiliza para los fines que fué creado; que el fiduciario cubra las erogaciones con cargo al patrimonio; que el Banco efectúe los pagos mediante estimaciones, administraciones, anticipos, facturas o cualquier otro tipo de documento derivado de la obras que el Presidente y el Tesorero del Comité así como del Gobierno Estatal autoricen.

Otro de los objetivos del fideicomiso, es que el fiduciario solicite y obtenga créditos que se requieran para concluir las obras cuando los demás recursos no sean

(63) Banobras, Acciones del Pronasol - Banobras, Diciembre 1990, pág. 24.

suficientes. Para este supuesto, el Gobierno Estatal otorga garantía específica sobre sus participaciones federales. El plazo para pagar este crédito va de seis meses a un año, la aportación de recursos por parte de la comunidad, se recolecta a través de los tesoreros que integran los Comités.

Con el fideicomiso, el beneficiario a través de los estados de cuenta que emanan de este instrumento, es informado periódicamente del costo total de la obra, así como los intereses que generaron la aportaciones de Solidaridad y del propio colono, e implica también, conocer el monto del crédito que se ejerció a favor del fideicomiso, de esta manera la comunidad tiene la información exacta del manejo transparente de los recursos.

Con el propósito de que los colonos y los fideicomisos de Solidaridad cuenten con los proyectos ejecutivos para continuar realizando mejoras en el entorno de sus comunidades, se constituyó un mandato en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que otorga garantías a los créditos autorizados en el seno de los COPLADES a través del subcomité de Estudios y Proyectos para Infraestructura.

Cuando el vecino ha cumplido su responsabilidad en la aportación que le corresponde, ya sea con recursos propios o complementando con el crédito, el Comité de Solidaridad otorgará la liberación para que los prestadores del servicio accedan a la contratación del solicitante (CFE, Organismos Operadores de Agua, etc.). En los rubros de pavimentación se recomienda la concertación con la Asamblea de Vecinos para la aceptación de un pagaré (sin intereses), que ampare el monto de su participación.

En terrenos irregulares, los organismos regularizadores de la tenencia de la tierra sólo otorgarán las escrituras de los colonos en caso de recibirse la liberación de pago total previo realizado ante las instituciones respectivas.

## **CAPITULO V.**

### **ETAPAS GENERALES DE LAS ACCIONES DEL PRONASOL .**

#### **20. GESTION DE RECURSOS :**

- .- Programación y presupuestación de los recursos federales y estatales para el Programa Nacional de Solidaridad vía la Delegación regional del S.P.P.
- .- Definición de mezcla de recursos para el financiamiento de las obras, (participación federal, estatal y de los vecinos ).
- .- Integración de la estructura organizacional del Programa de Solidaridad en el Estado . (64).

#### **21. ORGANIZACION :**

- .- Promoción de la Organización comunitaria y explicación de los beneficios de Solidaridad.
- .- Selección de obras por consulta popular, con asesoría de las instancias públicas.
- .- Integración de las Asambleas Generales y del Padrón de vecinos.
- .- Formación de Comités de Solidaridad de Colonia.
- .- Integración de Subcomités de obra por área, sector o calle.

(64) Banobras, Acciones de Pronasol - Banobras, Diciembre 1990, pág. 27

## **22. PROYECTOS :**

- .- Elaboración de los Proyectos por Solidaridad, revisión por el Comité de Solidaridad y presentación a la comunidad para su validación o modificación.
- .- En caso de utilizar la ventanilla tradicional de crédito de alguna institución bancaria, será indispensable la dictaminación financiera y económica de los proyectos, o cuando se utiliza el mecanismo diseñado dentro del Subcomité de Estudios y Proyectos de Infraestructura, se aplicará la normatividad del mandato para el Fondo de Garantía para Estudios y Proyectos del Banco.
- .- Sanción de la normatividad por parte de las dependencias normativas. (65).

## **23. OBRAS :**

- .- Integración del padrón de contratistas que realiza la CNIC, SPP Y BANOBRAS.
- .- Invitación a concurso por parte del Comité de Solidaridad y PRONASOL.
- .- Visita a la zona de la obra.
- .- Apertura y fallo de la licitación.
- .- Firma del Contrato de obra y del fideicomiso con el Comité de Solidaridad en asamblea general, que confirma a la decisión del Comité de Programación y Seguimiento de Obra.

(65) Banobras, Proyectos y Asistencia Técnica, Diciembre 1990, pág. 28.

- Explicación de la función de BANOBRAS como contralor financiero de los recursos y exposición de la operación del fideicomiso e inversión y administración.
- .- Función de BANOBRAS como aportador de recursos crediticios al fideicomiso.
- .- Definición del aporte comunitario en asamblea general de contratación de la obra.
- .- Recolección de fondos por parte del tesorero del Comité y los subtesoreros por obra.
- .- Pago a contratistas.

#### **24. CREDITOS :**

- .- Al empezar la obra, se distribuyen las tarjetas de "abonero", entre los tesoreros y los colonos, con lo cual se inicia el proceso de recaudación; es conveniente verificar a intervalos, que la suma de los saldos de las tarjetas en poder de los tesoreros, coincidan con las fichas de los depósitos efectuados. Como política general de otorgamiento de crédito, se establece que éste no será otorgado al 100 % lo que implica un esfuerzo mínimo del vecino, de aportar la mitad del porcentaje que le corresponda del total de la inversión.
- .- La asamblea valida el otorgamiento del crédito al vecino, en el porcentaje mencionado, debiendo éste firmar un pagaré individual con plazos que van desde seis meses a doce meses, para lo cual se abrirán nuevas tarjetas de control que el Tesorero procesará.

- .- El Comité de Solidaridad solicita a BANOBRAS el crédito que ampare la suma de los pagarés, otorgándosele al fideicomiso.
- .- Para otorgar el crédito al fideicomiso con aval del Estado, o a éste directamente, la Delegación Estatal cubrirá todos los aspectos normativos, procurando la estimación global de los recursos a ejercer (ver gráfica 2).

## **25. SEGUIMIENTO DE EVALUACION :**

### **INSTITUCIONAL.**

- .- Supervisión del avance de obra por técnicos de Solidaridad y del Comité de Solidaridad que reportan una bitácora semanal de avances o desfasamiento según el programa, y en su caso, la Institución actuará en apego a la normatividad en materia de supervisión y verificación de obra.
- .- Convocatoria para asamblea de seguimiento con participación de colonos para aclarar dudas o recibir quejas o sugerencias sobre la obra.
- .- Seguimiento por parte de BANOBRAS de la administración de los fondos y pago a contratistas.

### **CONTRALORIA SOCIAL.**

- .- Toda vez que ha intervenido en el diseño, licitación y contratación de la obra, y que ha aportado sus recursos, el Comité de Solidaridad cuenta con una copia del

expediente integrado que le permite a él y a los colonos detectar las fallas o desviaciones de la obra. (66).

## **26. PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACION DE OBRAS PRIORITARIAS A TRAVES DE PRONASOL, GOBIERNOS LOCALES, BANOBRAS Y COMUNIDAD.**

### **ACTIVIDADES BASICAS .**

- 1.- Los gobiernos estatales y municipales conjuntamente con autoridades de Solidaridad, identifican las zonas marginadas que carecen de servicios básicos. Previamente, Solidaridad informa al Gobierno Estatal del monto financiero que el Gobierno Federal tiene asignado. Conociendo el monto de recursos que le corresponde al Estado, tramita en caso necesario el crédito ante BANOBRAS.
- 2.- Promoción Comunitaria. La estructura organizacional que realiza la promoción social y la elaboración de expedientes técnicos, se integra por pasantes de ingeniería, economía y otras profesiones, quienes son reclutados en las universidades locales.
- 3.- Capacitación de Promotores Comunitarios a través de los funcionarios de Banobras de las áreas centrales y regionales de Solidaridad, con el auxilio del Centro de Desarrollo Municipal en el Estado.
- 4.- Solidaridad integra su organización básica, en tres áreas : Promoción y Organización social; técnica; y apoyo jurídico, todos estos dependen del coordinador de Solidaridad en la Entidad.

- 5.- Los promotores de Solidaridad elaboran un plan de trabajo para iniciar la promoción comunitaria en las zonas con déficit de servicios públicos, invitando a los vecinos a una asamblea para plantearles los alcances del Programa de Solidaridad y la forma en que los mismo vecinos darán soluciones a sus demandas; la promoción es casa por casa y la asamblea se realiza en la misma zona, calle o colonia. Para tal efecto, se utiliza la cédula de captación de demandas de obras. (f-4).
  
- 6.- En cada visita se le entrega a las familias un volante donde se sintetizan los asuntos a tratar, así como el día, hora y lugar de la reunión. Cuando se detecta que un terreno está deshabitado, a través de los mismo vecinos se localiza a su propietario para extenderle la invitación a la asamblea y reciba los beneficios de la obra a realizarse en su propio asentamiento (F-5).
  
- 7.- En reunión de vecinos con representantes de solidaridad, se realiza la asamblea para determinar las obras que se consideran como prioritarias. En esta asamblea se les explica como se integran los recursos del programa, sus derechos y obligaciones. Además se les plantea que :
  - .- La aportación de los vecinos será en pagos parciales.
  - .- Existirá un Comité que será su órgano de gestión y que éste será quien autorice los pagos a contratistas en caso de que se cumplan con las especificaciones de la obra.
  - .- Tendrá asesoría legal y técnica del personal de Solidaridad, BANOBRAS, y otras Instituciones.
  - .- Podrán contratar créditos en caso de que los recursos de la comunidad no sean de momento suficientes.

- Se formará un Fideicomiso para la administración de los recursos y los rendimientos se aplicarán en beneficio de la obra.

**NOTA :** El monto a pagar por vecinos es según el número de metros en los frentes, en caso de esquinas se aplica la parte proporcional del frente por el fondo, ejemplo : 10 m. de frente y de fondo 30 m., se cobran 20 metros (10 del frente y similar para el fondo).

- 8.- En caso de aceptarse el programa, se procede a elaborar el padrón definitivo de beneficiarios y a elegir a los integrantes del Comité de Solidaridad, levantándose el acta respectiva. El comité lo integra el Presidente, el Secretario, el Tesorero, y el Comité de vigilancia, compuesto por tres o más vocales. Además, se integra un censo de vecinos, para conocer a los interesados en las obras. En caso de que en la zona se realice más de una obra, se eligen los subcomités de obra respectivos, con un tesorero por calle o calles.
- 9.- Una vez integrado el Comité y determinada la obra a desarrollar, los técnicos de solidaridad elaboran los proyectos con la asesoría normativa de las dependencias federales como SPP, CFE, CNA, SEDESOL, BANOBRAS, y de los gobiernos Estatales y Municipales. La participación de estas dependencias se circunscriben al apoyo técnico y normativo según la obra a ejecutar , pero en el caso de CFE o el organismo operador, estos deben dar su aprobación técnica, para la realización de la misma, y si lo consideran conveniente proponer ajustes. El costo del proyecto es auspiciado por Solidaridad o por las ventanillas creadas para tal fin, por el Banco

10.- Integrados los proyectos de ingeniería y el levantamiento topográfico y cartográfico, se cita a la comunidad a una asamblea específica para que los interesados sancionen y dictaminen su validez, y si se considera necesario, se realicen ajustes y se incorporen nuevos usuarios, a fin de beneficiar a la mayor parte de la población. (F-8, F-9, F-10).

Se recomienda al Secretario del Comité, la elaboración de la cartografía del área de la obra por lotes. Con estos proyectos se apoya lo siguientes :

- .- Regularización de la tenencia de la tierra.
- .- Actualización del catastro de la Ciudad.
- .- Corrección o actualización de nomenclaturas de calles.
- .- Incorporación de los asentamientos a las circunscripciones municipales.
- .- Padrón de usuarias de los servicios.
- .- Actualización del Censo de habitantes del Municipio.

11.- De conformidad con la normatividad en materia de obra pública y la concertación con la Cámara Local de la Construcción, se efectúa la licitación en BANOBRAS.

El plazo para la presentación de la propuesta es de cinco días máximo.

Se debe reiterar que no participan en el concurso, los contratista que estén realizando una obra para Solidaridad.

12.- Cuando los contratistas (mínimo 3), presentan sus propuestas de presupuestos y especificaciones de obra, se les indica que en un plazo de dos días, se dará el fallo con la presencia de las autoridades y del Comité de Solidaridad (F-12). El

representante de SPP, actúa legalmente debido a que Solidaridad no posee personalidad jurídica.

- 13.- Transcurrido el plazo, el Comité de Programación y Seguimiento de Obra, emite el fallo correspondiente y da un plazo no mayor de 5 días calendario para la firma del contrato de obra correspondiente, levantándose para los efectos, el acta segunda de concurso.

El fallo se valida en asamblea acudiendo al contratista para su ratificación, o rectificación. (F-13, F-14).

- 14.- Realizando el fallo del concurso de obra, Solidaridad elabora el contrato de obra que firman, el Comité de Solidaridad y el contratista con el apoyo jurídico y técnico de las instituciones públicas, (F-15). En esta misma reunión se les informa a los vecinos el costo de la obra y su aportación correspondiente. En este acto se señala que el contratista conforme a la normatividad, entregará fianza a favor del Comité y/o Gobierno del Estado (F-16). Cuando se trata de obra de vialidad, al Gobierno del Estado a través de su órgano respectivo, le será entregada la fianza por parte del contratista.
- 15.- Paralelo al contrato de obra, los representantes vecinales, conjuntamente con Secretaría de Programación y Presupuesto y los Gobiernos Estatal y Municipal, firman el acuerdo de concertación para la realización de la obra. En este convenio, la comunidad acepta la obligación de cubrir el 30 % del costo (F-17).
- 16.- En asamblea con el apoyo de BANOBRAS, se le vuelve a informar a los vecinos, de acuerdo con el censo de colonos, el costo de las obras y la parte

que le corresponde pagar, así como el proceso de cobro. El documento que se utiliza para los cobros es muy simple y sencillo; una tarjeta con el nombre del vecino, nombre del Tesorero, fecha de pago, monto del pago y saldo. Las tarjetas se hace por duplicado; una obra en poder del vecino para su control y la otra para el Tesorero.

En esta reunión BANOBRAS explica las funciones que tendrá el banco como fiduciario, qué es el fideicomiso, ventajas de la transparencia de recursos, y su papel de administrador de los recursos, (F-18,F-19 y F-20). Esta acción implica un descargo de actividades por parte del Banco, pues son los vecinos quienes realizan los cobros y posteriormente despositan en una cuenta del Banco.

- 17.- Toda vez que se han aceptado las condiciones y en presencia de los vecinos, se levanta el acta de Asamblea, para registrar los hechos a los cuales fueron convocados en la orden del día. En este caso es por la Contitución del Fideicomiso de Administración, que será el instrumento formal donde se manejan los recursos que aporten Solidaridad, Gobierno del Estado y vecinos. (F-21).
- 18.- Posteriormente se firma el Contrato de Fideicomiso para la operación del fondo de Solidaridad, donde se asignan las siguientes entidades :
  - .- Gobierno del Estado (Tesorero del Gobierno), y el Presidente y Tesorero del Comité de Vecinos como "Fideicomitentes".
  - .- BANOBRAS a través de su Delegado Estatal, que a su Vez es el Delegado Fioduciario General, actúa como "Fideicomitentes".

- Los vecinos de la zona a beneficiar, y el propio Gobierno Estatal, fungen como "Fideicomisarios" (F-22).

Se decidió que el Fideicomiso fuera de tipo privado por la flexibilidad de esta modalidad en su manejo y operación.

El Fideicomiso es individual por colonia, pero la Delegación Estatal del Banco, deberá abrir contrato de reporto o preestablecido según el monto de la aportación; para lo cual se auxiliará del programa que se anexa en discos de cómputo, y por ejemplo se incluyen los reportes de estados de contabilidad que se genera en las Oficinas Centrales del Banco.

- 19.- El patrimonio del Fideicomiso se integra con una aportación inicial que hacen los Gobiernos Federal y Estatal, y los vecinos, además de las aportaciones subsecuentes que se realicen; los productos derivados de la inversión ; las aportaciones de terceros a favor del Fideicomiso; y los créditos que obtenga el Fiduciario para completar o concluir las obras, en el caso de que los recursos aportados por los colonos no fueran suficientes. (67).
- 20.- Cumplidos los requisitos formales de creación del Fideicomiso, los fideicomitentes, en su caso, designan a las personas autorizadas para firmar los documentos comprobatorios de pago, y el Gobierno designa la coordinación técnica del proceso a la estructura de Solidaridad o a quien crea conveniente. El escrito se toma con copia al Delegado Estatal del SPP, al Delegado de BANOBRAS y al Tesorero General del Estado (F-24 y F-25). Estas comunicaciones contienen nombre y firma del Presidente y Tesorero del Comité (F-26).

(67) Solidaridad, Manual Normativo. Mayo 1990, pág. 40.

**21.-** A la firma del Fideicomiso, el Estado asigna como mínimo el 30 % del contrato de obra, que se utiliza de la siguiente manera :

- .- 10 %, para inicio de obra.
- .- 20 %, para compra de materiales.

Esta cantidad se deposita en las Delegaciones autorizadas, o se remite a la Gerencia de Operaciones Fiduciarias, previéndose su disponibilidad una vez a la semana para pagar a los contratistas.

**22.-** Al tiempo que se firma el Fideicomiso, la Delegación Estatal de SPP, envía a la Tesorería Estatal, la solicitud para la radicación de fondos al Fideicomiso. Por su parte, los vecinos, formalizan su participación a través de la firma de pagarés de; que es beneficiario el Gobierno del Estado. Esta última sólo procede cuando existe crédito. Debe enfatizarse que son los propios vecinos, quienes recaban las firmas de los pagarés y ellos mismos cobran a través de su Comité. En el caso de obras de pavimentación, el pagaré es único y se formaliza en la asamblea de contratación de la obra. (F-27).

**23.-** Iniciada la obra, comienza también la supervisión de los vecinos, a quienes previamente en asamblea general, se les otorgó copias del expediente técnico que contiene entre otros documentos los siguientes :

- .- Los Planos.
- .- Memoria Descriptiva, y
- .- Catálogo de Conceptos.

Reciben apoyo de los técnicos de Solidaridad para que la obra se realice conforme a los términos de calidad, cantidad y fechas de ejecución. Una vez que se cumple el periodo semanal o quincenal, del avance de la obra, se requiere por parte de la constructora a los vecinos, su anuencia para el cobro de los avances según estimaciones.

En el caso de que los vecinos no esten de acuerdo en las estimaciones, solicitan al contratista los ajustes pertinentes. En esta etapa los vecinos se apoyan del Banco y de los técnicos de Solidaridad. (68).

24.- Con la estimación avalada por los vecinos y los técnicos de Solidaridad, Los contratistas acuden al Banco con los contrarecibos otorgados por la coordinadora técnica para el cobro de sus facturas o estimaciones, en el mismo momento el Banco actualiza los saldos del fondo. Este evento se repite las veces que dure la ejecución de la obra con las siguientes actividades en paralelo :

- .- El comité de vecinos continúa con los cobros parciales a cada uno de los beneficiarios y realiza asambleas de información del avance de obra y de los saldos que se tienen conjunta e individualmente cada vecino.
- .- Los comités entregan el monto de lo recaudado al Banco y éste a su vez a la Tesorería del Estado. Esta situación se da cuando ha sido concluida la obra y se otorga crédito, el pago del vecino se traslada a la cuenta de cheques de la Tesorería del Estado, notificándolo con la periodicidad que se convenga (semanal, quincenal o mensual ).

(68) Banobras, Acciones de Pronasol - Banobras, Diciembre 1990, pág. 42.

- .- En caso de que se agoten los recursos que maneja el Banco por medio del fondo, la diferencia se aplica a través del ejercicio del crédito que previamente se le había otorgado al Gobierno Estatal, o a los fideicomisos, de esta situación se informa a los vecinos en las asambleas periódicas que se realizan para sensibilizarlos de la necesidad de cubrir los pagos acordados.
  
- .- Cuando los fondos están centralizados, la Delegación Estatal, avisa con dos días de anticipación a las oficinas centrales, para liberación de los recursos.

Quando los recursos aportados se agotan, BANOBRAS otorga un crédito comercial con plazo de seis meses o un año. Este préstamo se garantiza con un pagaré, que el Tesorero de la asamblea entrega a los vecinos (F-28, F-29 y F-30 ).

- 25.- A la terminación de la obra con acta de entrega elaborada por la Coordinación Técnica, el contratista entrega la obra al Comité de Solidaridad, y éste al Municipal con la intervención de CFE, u otros organismos operadores del servicio, para su mantenimiento y operación.

En el caso de que los vecinos juzguen que no se cubrieron con las especificaciones técnicas de cantidad o calidad establecidas en el contrato, solicitan al contratista los ajustes necesarios para poder firmar el finiquito y recepción de la obra (F-29).

26.- Toda vez que los vecinos estén de acuerdo con la realización final de la obra, y si fué utilizado el crédito contratado con BANOBRAS, continúan amortizando el adeudo al Gobierno Estatal, quien a su vez, reintegra los recursos al Banco hasta su liquidación total.

En el caso de que la recaudación de los vecinos no sea suficiente para pagar la totalidad del crédito contratado, el Gobierno Estatal o Municipal cubre la diferencia con sus propios recursos. Una vez transcurrido un mes de entregada la obra, se extingue el Fideicomiso, y de existir fondos, éstos se entregarán en forma proporcional a los Fideicomitentes. (69).

## **27. PLANEACION PARTICIPATIVA PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE MUJERES EN SOLIDARIDAD.**

En este apartado se presentan los aspectos esenciales que fundamentan el por qué Mujeres en Solidaridad, como parte del Programa Nacional de Solidaridad, orienta sus acciones con las mujeres en zonas de extrema pobreza a través de la metodología de planeación participativa.

Esta justificación contiene lineamientos normativos, principios y políticas programáticas y supuestos de orden teórico y práctico, que se contemplan en forma articulada y globalizadora en el marco de la propuesta metodológica del programa.

El Programa Nacional de Solidaridad, se sustenta en la Solidaridad social, que se traduce en respeto, reconocimiento, asociación, colaboración, y sobre todo

(69) Solidaridad. Manual Normativo Marzo 1990 pág. 44.

corresponsabilidad de aquellos con quienes se instrumentan programas, para que puedan participar y sean ellos quienes actúen de manera responsable en las decisiones que afectan su vida y la de sus familias (70).

## **27.1 MARCO NORMATIVO.**

### **LA PLANEACION A NIVEL NACIONAL :**

Corresponde al Sistema Nacional de Planeación Democrática "encauzar la actividad de todos los miembros de la Comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales"....(71), el cual se rige por lo establecido con el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática contempla las estrategias y políticas que contribuyen al cumplimiento de los objetivos y estrategias generales del Plan.

A continuación se resumen algunos aspectos del Sistema que da cuenta de la participación de las diversas dependencias, niveles de gobierno y agrupaciones e individuos de la sociedad, en los diferentes niveles de planeación.

En los Programas Nacionales de mediano plazo se establecen las políticas sectoriales fijando en el Sistema aquellos que se tratan de formular para el periodo 1989

(70) Solidaridad, Justificación de la Metodología de Planeación Participativa. Mujeres en Solidaridad, feb. 1991 Pág. 102.

(71) Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el Plan de Desarrollo 1989 - 1994. pág. 133

- 1994; asimismo se cuenta con los programas operativos anuales a nivel nacional, que son la pauta, en la programación sectorial, para determinar las asignaciones presupuestales.

A la exposición anterior, interesa añadir, cuál es la política que define el Programa Nacional de Solidaridad, en cuanto a la participación del Estado, la sociedad y las comunidades, contra la pobreza extrema.

El programa marca, entre otras cosas, que en las acciones a emprender serán los participantes "quienes definen el rumbo del desarrollo de sus comunidades" (72)

En la introducción a las líneas de políticas, se hace referencia a :

"Las poblaciones con menos recursos del país, han desarrollado su capacidad para hacer frente a sus necesidades, están preparadas para recibir el apoyo del Estado y la Sociedad, en un marco de respeto y solidaridad.

Por ello, y tomando en cuenta la urgencia de responder a las demandas más apremiantes de estas comunidades, es indispensable acercarse a dialogar con ellas en sus lugares de residencia, para conocer sus problemas a detalle, satisfacer eficazmente sus necesidades básicas, proponer y ejecutar conjuntamente soluciones adecuadas, permanentes y viables". (73)

Además de los programas sectoriales, se contempla la instrumentación de programas especiales que se consideren pertinentes para concretar las políticas del Plan, cuyo enfoque pragmático y flexible, permitirá la coordinación entre las dependencias y la concertación con organizaciones de la sociedad, tal es el caso, del Programa Nacional de Solidaridad.

(72) (73) Programa Nacional de Solidaridad, En : Plan de Desarrollo 1989 - 1994. pág. 129

Los programas regionales, abarcan zonas de varias entidades federativas con problemas y característica comunes, los que serán responsabilidad fundamental de las propias regiones, y se ejecutarán con la participación de los habitantes y autoridades locales.

Asimismo se contempla la consolidación de los Sistemas estatales de Planeación Democrática, para avanzar en la descentralización de la vida nacional, siendo la ley de Planeación, la que precisa los aspectos de la coordinación que habrán de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación en todo el país; la participación estatal en la planeación nacional....(74)

Finalmente, el orden municipal, juega un papel fundamental en la consecución de los objetivos de la planeación y administración de planes de desarrollo urbano, municipal, entre otras responsabilidades.

En este mismo sentido, se reconoce el impulso a la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprenden contra la pobreza extrema y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Mujeres de Solidaridad. Bajo este marco, se considera que es la metodología de planeación participativa la que permite instrumentar sistemáticamente, coherente e integralmente acciones con la participación de las mujeres campesinas, indígenas y de los centros populares urbanos que viven en zonas de pobreza extrema.

Mujeres que en su cotidianidad, son un pilar fundamental en la construcción de la vida comunitaria, situación que han enfrentado con una problemática específica y grandes carencias.

(74) Sistema Nacional de Planeación Democrática en el Plan de Desarrollo 1989-1994 Op. Cit: p.p. 133.

Por lo cual, es importante partir del reconocimiento de esas necesidades y potencialidades para lograr, en la realización de acciones conjuntas, un desarrollo comunitario integral con su plena participación .

## **27.2 EL PROCESO DE PLANEACION PARTICIPATIVA PARA EL PROGRAMA :**

### **FUNDAMENTACION :**

Si bien la metodología de planeación participativa cobra vigencia en la actualidad, a partir de experiencias que se han desarrollado a nivel local o micro, tanto en México como en América Latina, ésto no excluye, y muy por lo contrario, permite hacer reflexiones con carácter más global.

En este sentido, el "Programa Nacional de Mujeres en Solidaridad", retoma los planteamientos de esa metodología, adecuándolos a su campo de acción.

En términos generales, se considera a la planeación participativa como una metodología, que por sus características tiende al diseño y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario integral, dirigidos a los sectores más rezagados de nuestra sociedad.

Mediante ésta se busca la plena participación de la comunidad en el análisis de su propia realidad, tanto en el proceso de toma de decisiones, que se da en todas las etapas de la planeación (identificación del problema, búsqueda de alternativas de solución, definición de proyectos, ejecución y evaluación de acciones), como en la generación de conocimientos que serán los que den sentido a la acción planificadora.

La planeación participativa, al igual que cualquier proceso de planeación al actuar sobre una realidad, se involucra por lo menos en las siguientes dimensiones :

- .- Economía : permite obtener una visión general del marco económico en el que ésta se desarrolla.
- .- Social : la planeación es ante todo, un proceso social que normalmente requiere de la participación de grupos humanos que se beneficiarán con la instrumentación de un plan, programa o proyecto.
- .- Política : el proceso de planeación requiere de la articulación de compromisos de acción para el futuro, y en el caso del programa se desarrolla dentro de un marco jurídico-institucional establecido.
- .- Cultural : las decisiones y resultados de las acciones de planeación, suponen un contexto y un marco valoral de referencia, participantes definidos, opciones que se eligen o rechazan, de acuerdo a determinados valores. etc.
- .- Técnica : la planeación supone la aplicación de conocimientos científicos y técnicos en la orientación de un proceso de cambio; implica la realización de estudios, diagnósticos o autodiagnósticos, selección de prioridades; definición y formulación de proyectos; desarrollo de mecanismos de supervisión, evaluación y seguimiento, etc.

Por lo tanto, esta metodología debe ser vista como una experiencia formativa, como un proceso dinámico y permanente a la vez, complejo y multidimensional, que no

se puede reducir a lo técnico, y que aún cuando se define con criterios técnicos, su instrumentación en función de sus objetivos, repercute en algún sector de la sociedad.

Incluso la forma de abordarla marca diferencias sustanciales en el logro de los objetivos o resultados buscados y la calidad de los mismos.

Aún cuando la metodología de planeación participativa puede ser utilizada en diferentes situaciones, se convierte en sustancial al Programa en la medida que responde a las necesidades del sector de población, al que se dirige; específicamente a las mujeres de extrema pobreza, que como tales tienen una problemática específica; éste es su punto de origen (75).

### **27.3 EL PROCESO DE PLANEACION PARTICIPATIVA A NIVEL COMUNITARIO (MICROPLANEACION)**

#### **DEFINICION :**

La planeación participativa que se realiza con los programas de mujeres, constituye una visión micro o local del desarrollo. Implica la reflexión, su sistematización y toma de decisiones a nivel de uno o más municipios en este sentido se trata de un trabajo de planeación aplicada a pequeñas áreas geográficas, a las que quiere dárseles una atención más específica.

(75) S.P.P., Programa Nacional de Solidaridad. Mujeres en Solidaridad. Marzo 1990, pág. 10.

Lo anterior obedece también a que se le llama microplaneación, ya que de alguna manera representa formas de planeación a nivel macro (global, sectorial o regional), que se instrumenta a nivel local; debido a tal característica se tiene la oportunidad de incorporar en el programa a las mujeres con una plena y real participación.

Por otro lado, es importante que a este nivel se retomen las políticas de desarrollo planteadas a nivel nacional, así como la participación estatal y regional en la planeación nacional para conocer la viabilidad económica, política y social de las acciones que se pretendan instrumentar de determinada microregión o incluso, en una comunidad.

La planeación participativa es en esencia, un proceso educativo y de autoformación, donde los participantes, tanto las mujeres como los demás miembros de la comunidad que dan su apoyo, investigan permanentemente su realidad sobre la base del conocimiento que poseen, para tomar decisiones y modificarlas.

Participación que busca el beneficio comunitario, contando con la asesoría del Grupo Operativo del Programa.

Al trabajar con la comunidad bajo esta metodología, es importante que el Grupo Operativo tome en cuenta tres aspectos que se darán en las relaciones que se establezcan :

- Procesos Objetivos : es todo aquello que existe y que está fuera de los participantes. Por ejemplo, la estructura de relaciones de la comunidad, y la forma en que participan en ésta las mujeres, por otro lado, lo que se va logrando a través del Programa (recursos, infraestructura, etc. ) entre otras cosas.

- .- La percepción de estos procesos en las participantes, por ejemplo, lo que una mujer puede responder a la pregunta ¿cómo me siento al estar participando fuera de mi casa?, estará reflejando la forma en que la mujer interpreta lo que le está sucediendo.
- .- La experiencia vivencial que se va generando, por ejemplo, a partir de los talleres de autodiagnóstico, de la gestión para conseguir un local, de la operación del proyecto, etc.; son experiencias que significan cambios en los participantes, a nivel individual y colectivo.

#### **27.4 ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACION PARTICIPATIVA A NIVEL COMUNITARIO.**

Al contemplar la participación en todas y cada una de las etapas del proceso, se plantea el requerimiento de una modificación cualitativa en el estilo convencional de la relación entre el grupo Operativo y el Grupo de Mujeres, así como con los demás miembros de la comunidad. Por esta razón, se propone a la Promoción Social como la estrategia permanente el Grupo Operativo, para promover la participación activa, solidaria y organizada de las mujeres en las acciones a desarrollar.

Por otro lado, las etapas que se proponen no son estáticas, es decir, no necesariamente tiene que realizarse en la misma secuencia o contemplar exactamente las mismas actividades. La dinámica o movimiento se lo da la misma realidad de los grupos de mujeres, y el ámbito comunitario donde se desarrolla la acción, así como las actitudes y orientación del promotor.

Lo importante es que las acciones puedan irse previendo y desarrollando con cierto orden, para lograr aquello que se han propuesto los grupos de mujeres; buscando que su acción responda tanto a sus necesidades inmediatas, como hacia aquellas que su resolución requiere de mayor organización, gestiones, preparación, etc. y en esta medida puedan valerse del Proceso de Planeación participativa como gestores de su desarrollo comunitario.

En ocasiones, incluso, quienes llevan a cabo las actividades en los programas de desarrollo comunitario, no explican estas etapas, aún cuando esto ocurre, se puede decir que dichas actividades pueden ubicarse en el tiempo en una u otra de las etapas propuestas (76).

En este sentido, se describen a continuación las etapas del proceso de planeación participativa.

### **27.5 UBICACION Y PROMOCION DEL PROGRAMA :**

Aquí el promotor cuenta con el conocimiento de la microregión, a través del diagnóstico microregional; implicando más el conocimiento del ámbito de acción, establecer el posible contacto con la comunidad, llevar a cabo la promoción del programa, intensificar la estrategia de promoción social, para motivar a las mujeres a la participación , y en un segundo momento, constituir el Comité de Mujeres en Solidaridad.

(76) Solidaridad. Programa Nacional de Mujeres en Solidaridad, pág. 134.

## **27.6 INVESTIGACION :**

En esta etapa, el grupo operativo con los grupos de mujeres, realizan los talleres de autodiagnóstico, que permiten reflexionar sobre los problemas, necesidades y potencialidades de los grupos de mujeres, en relación con su comunidad, lo que permite definir y seleccionar las alternativas para solucionar el problema eje.

Los talleres de autodiagnóstico, pueden instrumentarse en cualquiera de las etapas del proceso, aún cuando su principal función sea previa a la conformación del Plan de Desarrollo comunitario integral.

La estrategia de promoción social, se orientará a revalorar la importancia de la participación organizada de las mujeres en la toma de decisiones sobre el qué hacer y cómo hacerlo.

## **27.7 PLANEACION :**

**Integración del Plan de Desarrollo Comunitario.**

En esta etapa, se estructura el Plan de Desarrollo Comunitario Integral, que consiste en el diseño de acciones a corto, mediano y largo plazo (para el programa se considera corto plazo el año de 1990, mediano plazo el 91 y 92, y largo plazo el 93 y 94); que permiten además de concentrar esfuerzos y recursos, atender en una área específica las necesidades más urgentes de las mujeres en zonas de pobreza extrema.

Acciones que se realizan en forma permanente y sistemática, y que tienden a lograr un desarrollo comunitario integral con su plena participación (77).

(77) Programa Nacional de Solidaridad. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, pág. 129.

En este año, no se estructura un plan muy complejo, lo importante es poder contar con una propuesta para priorizar procesos que permitan ubicar en el tiempo, los proyectos y acciones a desarrollar, analizando la viabilidad de las mismas.

Asimismo se contempla en la planeación a corto plazo, analizar conjuntamente mujeres y grupos operativos, un programa de trabajo de todas las actividades a desarrollar en la comunidad y como parte de ellas, la elaboración de los perfiles de proyecto para 1990, con base en lo detectado en el autodiagnóstico

La estrategia de promoción social, se encaminará a generar la participación organizada de las mujeres para que puedan estructurar en el tiempo, sus planteamientos y la forma en que puedan irlos logrando, previendo las acciones de acuerdo a lo que se tiene y a lo que se puede conseguir.

En este sentido, la coordinación y concertación, son de suma importancia en esta etapa (78).

Además se diseñan los instrumentos necesarios para la evaluación y seguimiento.

## **27.8 EJECUCION :**

En esta etapa, se organizan las mujeres y el grupo operativo, para ejecutar el programa de trabajo elaborado, se lleva a cabo lo planteado en los perfiles de proyecto; se intensifica la estrategia de seguimiento.

(78) Programa Nacional de Solidaridad, Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, pág. 130.

La promoción social se dirige a fortalecer la capacidad de la autogestión de los grupos.

Asimismo, se instrumentan los talleres de autodiagnósticos necesarios, por una parte, para evaluar los avances y prioritariamente los obstáculos y limitaciones que se van presentando en la participación de las mujeres; y por la otra, para que el grupo operativo brinde la asesoría técnica necesaria a las mujeres, para el buen funcionamiento de los proyectos.

En esta etapa, también es importante que la organización para el trabajo sea lo más equitativa posible, a fin de no saturar a unas cuantas mujeres de actividades.

#### **27.9 EVALUACION Y SEGUIMIENTO :**

La evaluación es una de las etapas o momentos críticos del proceso. Se trata de hacer un alto en el camino para que las mujeres comparen los resultados obtenidos con los objetivos planteados, dándose los elementos para corregir, profundizar, salvar obstáculos, etc.

Los grupos de mujeres, con el apoyo del grupo operativo, valoran (autoevaluación), los aspectos cualitativos y cuantitativos de todas las actividades realizadas.(79)

La evaluación también comprende retroalimentar al proceso de planeación participativa en cada una de sus etapas.

(79) Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa Nacional de Solidaridad. pág. 23

La estrategia de promoción social se encamina a buscar la reflexión sobre la importancia de la participación en la consecución de los objetivos que el grupo de mujeres planteó; analizando sus avances y limitaciones, del grupo operativo, en cuanto al apoyo de las autoridades y comunidad en general, así como de otras instituciones.

Evaluar asimismo, su participación, que problemas y necesidades han resuelto; si ha funcionado el fondo comunitario; reflexionar como mujeres como se ha cambiado; replantearse que más se puede hacer para corregir los errores, etc.

## **28. MARCO REFERENCIAL .**

### **LA MUJER Y EL TRABAJO COTIDIANO :**

El Programa Nacional de Mujeres en Solidaridad parte del análisis de la problemática específica de la mujer, como la principal limitante de la participación de la misma en el desarrollo económico, político y social del país. (80).

Por lo anterior, una política de desarrollo consecuente al respecto, requiere de la comprensión de la problemática femenina, partiendo de las condiciones de desigualdad que se reflejan en todos los ámbitos de la sociedad en los que la mujer se encuentra sujeta.

El trabajo cotidiano que la mujer desempeña al interior de la familia, será el punto de referencia del cual se podrá partir, para analizar dicha problemática, lo cual repercute

(80) Solidaridad, Mujeres en Solidaridad Marzo 1990, pág. 71.

en su escasa participación en la vida social, en su enclaustramiento familiar y en la falta del cumplimiento de sus derechos sociales.

Mediante este trabajo, la mujer es la productora de bienes y servicios que son indispensables para la vida diaria de cualquier grupo social, por ejemplo, la mujer es la encargada de lavar y planchar la ropa, de preparar los alimentos, del cuidado y educación de los hijos, del aseo de la vivienda, de la organización y administración del gasto familiar, de proporcionar afecto y atención a todos los integrantes de la familia, etc. únicamente por mencionar algunas actividades, ya que son varias las que realiza en el ámbito de lo doméstico, sin embargo, todo este trabajo doméstico, no es remunerado ni reconocido socialmente. (81)

Además, la mujer contribuye también al ingreso familiar, desempeñando tareas de apoyo a la actividad agrícola, produciendo artesanías u otras mercancías, realizando algún trabajo asalariado, lo cual trae como consecuencia una doble jornada de trabajo.

La actividad doméstica en zonas de pobreza extrema, se agudiza por la falta de servicios y sistemas de abasto eficaces y suficientes. Por ejemplo en el medio rural, la mujer campesina tiene que caminar largos trechos para obtener los insumos necesarios; agua, comestibles, alimentos, etc., esto ocasiona que realice dicho trabajo en mayor tiempo, con lo que se limita su participación en otros aspectos relevantes para el desarrollo de su comunidad, además que repercute en su ya precario estado de salud.

Una acción integral para resolver esta problemática implicaría, elaborar un proyecto que ubicara los principales servicios que se requieren en la comunidad para que

(81) Solidaridad. Plan Nacional de Desarrollo. 1989 - 1994. pág. 143.

la mujer se libere de cargas de trabajo, requeriría no solo introducir el agua hasta la comunidad, sino instalar lavaderos comunitarios, centros de salud, etc., no únicamente introducir la energía eléctrica, sino también instalar molinos de nixtamal, tortillerías, centros de apoyo para la mujer, etc.

A manera de ejemplo, cuando se instala un taller productivo, se requiere de una participación amplia de sus miembros, para que éste tenga éxito. (82)

En el caso de la mujer, esto muchas veces no se logra, ya que enfrenta además, la responsabilidad de las tareas domésticas. Para resolver esta situación, es importante que alrededor de este proyecto se generen otros más que permitan que la mujer participe ampliamente, los cuales podrían ser : guarderías, lavanderías, cocinas populares, tiendas de abasto, etc. Si no se contempla esta problemática, se resolvería posiblemente el problema de ingreso, pero la participación se enfrentaría a una doble jornada de trabajo.

Ciertamente en la mujer mexicana se encuentra un inmenso potencial de participación comunitaria, pero que no puede aprovecharse sin partir de su condición femenina en términos integrales. Por ello, la capacitación, participación y organización de las mujeres destinadas a cualquier proyecto, ya sea productivo, social o de servicios, tendrá que considerar dichas especificación. (83).

De lo contrario las mujeres no podrán hacerlo suyo, y su participación en el proyecto será meramente formal, y en última instancia significará una carga más, si no, se alivian las condiciones concretas en que desempeñan su actividad cotidiana.

(82) Solidaridad, Suplemento Solidaridad núm. 83 de Julio 1990. pág. 41.

(83) Solidaridad, Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual Normativo 1990. Mujeres en Solidaridad pág. 6

## CAPITULO VI

### 29 LEGISLACION APLICABLE :

México rige su política educativa con base en los principios plasmados en el artículo 3o de la Constitución Política, entre los que destaca que la educación básica (primaria y secundaria) es obligatoria y gratuita. La política reciente del país en esta materia se enmarca en el Programa de Modernización Educativa. Este intenta ofrecer una educación suficiente, pertinente y útil para todos los niños y jóvenes, y atender con prioridad la educación básica e impulsar la educación inicial. Busca también brindar atención preferencial a los grupos sociales y regiones con mayores necesidades.

Uno de los problemas que enfrenta la educación en México es el deterioro de las instalaciones. El país cuenta con una infraestructura escolar en los niveles inicial y básico de educación de aproximadamente 130 mil planteles oficiales, de acuerdo con los registros de la Secretaría de Educación Pública. De esta planta, 38,718 son de nivel preescolar, 71,877 son primarias y 14,829, secundarias.

No obstante que desde los años cuarenta --incluido el decenio pasado, en que hubieron de enfrentarse agudas restricciones económicas --, el gobierno ha prestado especial atención a la construcción de nuevos espacios educativos, la infraestructura educativa es insuficiente para satisfacer la demanda de la población en edad escolar.

Además, el esfuerzo realizado para detener el deterioro progresivo de los centros escolares fué limitado; la mayor parte de éstos tuvo escaso o nulo mantenimiento por mucho tiempo, de modo que hasta recientemente una gran cantidad de planteles mostraba daños notables en su construcción, instalaciones o mobiliario, lo que contrastaba

notoriamente con el desarrollo y ejecución de programas de escuelas nuevas. Aun en los casos en que se realizaron diversas obras de conservación y mantenimiento, éstas no siempre respondieron oportunamente al desgaste intensivo que sufrían las instalaciones en cada ciclo escolar, ni fueron del todo apropiadas a las necesidades de maestros y alumnos. Esta situación prevalecía principalmente en las áreas urbanas marginadas y en el medio rural, en donde la mayor parte de los planteles requerían de algún tipo de rehabilitación, mejoramiento o adecuación.

El gran número de demandas de la sociedad para rehabilitar y mantener la infraestructura existente, se conjugó con la voluntad de las comunidades escolares para participar directamente en las tareas de operación. Esto sirvió de punto de partida para el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna. Una institución con la que éste contó para revertir el proceso acumulativo de deterioro de dicha infraestructura fueron las sociedades de padres de familia, las cuales han contribuido tradicionalmente en México a canalizar la participación comunitaria en las escuelas.

Si bien el Programa se inició en un contexto de escasez de recursos presupuestales para el tipo de obras mencionadas, su alcance y efectividad se vieron acrecentados al constituirse en un marco para sumar y orientar los esfuerzos de los beneficiarios y de las autoridades locales, hacia la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos.

## **29.1 SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL :**

- Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

## **SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION :**

- Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas y microindustriales.

## **SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL :**

- Construcción de obras de infraestructura de impacto y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

En estas tres vertientes y con los grupos de población mencionados se realizan las acciones para combatir la pobreza.

### **29.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

El Ex Presidente de la República definió el Programa Nacional de Solidaridad el primero de diciembre de 1988 cuando asumió el Poder Ejecutivo Federal, como parte importante de la política para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, el cual es uno de los tres acuerdos nacionales para la modernización y el desarrollo del país. El 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Esta Comisión es el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, con el

objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

La Comisión es presidida por el Titular del Ejecutivo Federal y participan en ella de manera permanente los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública, Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; y de Pesca; el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal F.C.L..

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades que la integran; por representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión. En el Consejo se expresan opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión.

Se cuenta también con un Comité de evaluación que realiza estudios sobre el impacto social económico de las acciones ejecutadas.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión cuenta con un Coordinador General designado por el Titular del Ejecutivo Federal. La Coordinación General participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Únicos de

Desarrollo (CUD) que el Presidente de la República suscribe anualmente con cada uno de los Gobernadores de los Estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

En los Convenios se define un apartado específico para Solidaridad, con el objeto de que en los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados y Municipios se reúnan las autoridades de los tres niveles de gobierno para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en que participan las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

El CUD es el instrumento que la Federación y los estados han diseñado para convenir prioridades y programas de interés común, es el conducto por el cual se ha apoyado la descentralización de importantes funciones a las entidades y a los municipios. Desde su origen el CUD ha sido el medio para fortalecer la capacidad de decisión y acción de estos dos niveles de gobierno y, para el Programa Nacional de Solidaridad, constituye el elemento fundamental para la definición y ejecución de las obras y proyectos que comprende.

De acuerdo con lo establecido en el CUD, en el apartado correspondiente a Solidaridad, son los estados y los municipios quienes recogen la demanda social y dan forma a los programas a ejecutar.

Corresponde a Solidaridad fijar las políticas y las estrategias, y es en cada entidad federativa donde se seleccionan y jerarquizan las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinan los recursos del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional". Se logra así incrementar el monto total de las inversiones mediante las aportaciones convenidas con cada Estado y se evita la dispersión o atomización de los

recursos con que se impulsa la efectiva descentralización y una concentración democrática entre los sectores público, social y privado.

La forma descentralizada con la que opera Solidaridad da lugar al funcionamiento de diversos mecanismos de control y seguimiento del gasto público. Participa la Secretaría de Contraloría General de la Federación conjuntamente con las Contralorías estatales para realizar una minuciosa vigilancia de los procesos de asignación de obras y del ejercicio presupuestal. De acuerdo con lo que establece el Decreto del presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se integra un informe trimestral que se entrega en los términos definidos por la ley a la H. Cámara de Diputados. También se formula la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en la que se expresan los resultados del ejercicio presupuestal y se hace llegar a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo.

Asimismo, como respuesta a la demanda social reiterada y como mecanismo adicional para asegurar la transparencia del uso del presupuesto, se creó la figura del Vocal de Control y Vigilancia dentro de los comités de Solidaridad, para el eficaz cumplimiento de los objetivos de la Contraloría Social.

Por la prioridad que tiene el gasto social y en especial el de Solidaridad para el Gobierno de la República ; por la forma descentralizada con la que opera en los estados y municipios; por el énfasis que pone en la participación social; y por las características que los grupos sociales le han dado a la forma de decidir y ejecutar las obras y proyectos, Solidaridad se ha constituido en parte importante de la estrategia de modernización que se realiza en México y que significa, más que una política de ajuste o de compensación, un elemento especial de la política económica.

Anualmente el Gobierno Federal define los criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, los cuales son presentados a la aprobación de la H. Cámara de Diputados. En los criterios y en el proyecto de presupuesto se definen los lineamientos globales que guían la política económica y social que instrumenta el Plan de Desarrollo.

Con base en lo anterior la Coordinación General del Programa formula su presupuesto anual para la aprobación de la misma Cámara. Los gobiernos estatales y municipales definen y conciertan sus programas productivos y de bienestar en Solidaridad, a fin de ser incluidos en los Acuerdos de Coordinación, Convenios de Concertación o Anexos de Ejecución del Convenio Único de Desarrollo. En esos documentos se establecen los proyectos y recursos que atenderán las demandas e iniciativas de las comunidades.

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Con la colaboración acordada libremente entre sociedad y gobierno se amplían los medios de combate a la pobreza.

El gasto social autorizado a Solidaridad se ha incrementado substancialmente y significa en términos presupuestales, el cumplimiento de la responsabilidad asumida para que en el presupuesto de egresos de la Federación se otorgue a Solidaridad la más alta prioridad.

Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios, hecho por el que los recursos asignados al Programa son

totalmente aplicados a las prioridades y grupos de población en favor de los cuales se creó.

Los gobiernos estatales y municipales canalizan también importantes montos presupuestales. En las actuales condiciones del país los recursos que se destinan a Solidaridad son insuficientes por la magnitud de las necesidades insatisfechas y el rezago acumulado en su atención. Sin embargo, los recursos asignados hasta ahora no tienen precedente en la historia reciente del país y se tiene la firme decisión de incrementarlos a lo largo de la presente administración. Esto es de hacerse notar por el hecho de que paralelamente se realizan esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas y racionalización del presupuesto federal, en un contexto de estabilización y recuperación gradual del crecimiento de la economía.

El Programa no causa ninguna presión inflacionaria motivada por expansión monetaria, déficit fiscal o excesivo gasto público. Se suman los recursos programados para el bienestar social y el mejoramiento productivo con un esquema ágil de coordinación entre los tres niveles de gobierno y las entidades paraestatales.

En congruencia con estos elementos se asignan los recursos financieros y demás apoyos directamente a las entidades ejecutoras, que son los gobiernos estatales y municipales, así como a las comunidades organizadas en comités de Solidaridad.

El Programa se integra de esta forma al sistema nacional de planeación democrática, respeta los ámbitos de acción y los marcos legales de los estados de la república y de la federación, con la flexibilidad necesaria para responder al potencial de cada región y localidad.

### **29.3 SOLIDARIDAD: UNA NUEVA RELACION ENTRE SOCIEDAD Y GOBIERNO.**

Las acciones de Solidaridad forman parte de la modernización nacional que impulsa la reforma del Estado de México. el programa incluye a todos los sectores de la sociedad y a motivado un nueva forma de realizar las acciones de Gobierno. Es un profundo cambio que recupera lo fundamental, la participación corresponsable de la sociedad y de las instituciones públicas, centrándose en el municipio libre por ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la República.

Uno de los aspectos que destacan en la estructura y organización del programa es que no crea aparatos burocráticos. la Coordinación General y la Unidad Responsable del Programa son áreas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; el apoyo institucional en los estados lo proporcionan las Delegaciones Regionales de la Secretaría que ya existían.

El Programa Nacional de Solidaridad trabaja con estricto respeto al marco legal aplicable y a la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público. Se busca terminar con la excesiva presencia de la administración pública que significa grandes costos y el desaliento a la iniciativa social. Por el contrario, se recupera lo fundamental : el trabajo corresponsable y el consenso activo de las comunidades con las instituciones de gobierno.

### **29.4 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LAS COMUNIDADES :**

Los grupos indígenas, las comunidades campesinas y los colonos populares participan directamente organizados en comités en todas las etapas de las acciones productivas y de bienestar que se realizan con el apoyo del Programa.

Estos comités son resultado de la concentración con los pueblos indígenas, campesinos y colonos populares para recoger las propuestas destinada a mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, los comités adquieren la forma y estructura que mejor responde a las particularidades de cada región y localidad.

Los comités son elegidos en asambleas públicas mediante el ejercicio de la democracia directa y se coordina con las autoridades y los sectores sociales para definir qué obra o proyecto hacer; cómo llevarlo a la práctica; en cuánto tiempo; a qué costo; con qué calidad; y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan.

Los comités ejercen una auténtica contraloría social en todas las etapas de los proyectos productivos y en las obras de bienestar. De esta forma se cumple con el propósito de eficiencia, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos utilizados.

Los comités de Solidaridad, están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y son responsables directos ante la comunidad. Regularmente los comités se forman con un Presidente un Secretario, un Tesorero, un Vocal de control y vigilancia y los Vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir.

Las tareas de los comités son promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa, convocar a la Asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar, así como coordinara los trabajos y aportaciones que comprometieron.

**El Programa Nacional de Solidaridad es eje de la política Social del Gobierno de la República que impulsa el mejoramiento productivo de los niveles de vida, atendiendo fundamentalmente a los sectores sociales en situación de extrema pobreza, como son los campesinos, los indígenas y grupos de colonos que habitan áreas urbanas populares.**

**El Programa se basa en cuatro principios fundamentales que orientan y norman su operación y que constituyen la base de una relación diferente entre Estado y Sociedad :**

- .- El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de la comunidades. No se imponen soluciones ni precondiciones; se atienden y procesan iniciativas y demandas sociales.**
  
- .- El impulso a la participación social. El interés de la sociedad por ser parte activa en la modernización de México es elemento que nutre al Programa. La participación de las comunidades está presente desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación. Se da concreción a la política de descentralización, las decisiones y recursos se acercan al origen de las demandas.**
  
- .- La corresponsabilidad. El Programa Nacional de Solidaridad retoma la actitud solidaria, característica de los mexicanos, para sumar esfuerzos en el combate a la pobreza. se precisan necesidades, tareas y responsables; el cumplimiento de las acciones es responsabilidad compartida entre las dependencias e instituciones públicas y las organizaciones sociales participantes.**

- **Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.** Criterios que orientan y determinan el desempeño en general de la Administración Pública Federal y que en el Programa Nacional de Solidaridad son la norma para brindar respuesta a las demandas sociales. **Transparencia y Eficiencia** que se traducen en la descentralización de la toma de decisiones; en la reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas ágiles, oportunas y eficientes. **Manejo transparente y honesto de recursos** que consolida un clima de confianza y seguridad para la población objetivo del Programa.

El elemento intrínseco a los cuatro principios y esencia del programa es la participación social. Por ello se promoverá la Constitución de comités de Solidaridad como la nueva forma de organización social que oriente las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

El Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional financiará las acciones que se coordinen y concierten en el Programa Nacional de Solidaridad, a fin de apoyar el logro del objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo : el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos.

En la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad se definen tres mecanismos o modalidades de programación-presupuestación.

- **De coordinación, que permitirá continuar avanzando en el proceso de descentralización, con el propósito de proseguir fortaleciendo a los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores del desarrollo.**

- De concentración, que incorpora al sector social en la definición y ejecución de acciones que atiendan a sus propuesta y necesidades, bajo esquemas de participación comprometida y solidaria.
- De coordinación especial, esquema bajo el cual las dependencias de Gobierno Federal acuerdan con los Gobiernos estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional, a través de la transferencia de recursos presupuestales de los ramos sectoriales al Ramo XXVI.

El convenio del desarrollo social será el marco en que se inscriba el Programa Operativo Anual concentrado del Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad, bajo esquemas diferenciales de financiamiento, permite favorecer a los sectores menos protegidos y atacar frontalmente a la pobreza, beneficiando más a quien menos tiene.

Para acciones de coordinación dentro del Programa Nacional de Solidaridad, se toman en cuenta las distintas condiciones financieras y económicas de las entidades federativas, se incorporan formas diferenciales de financiamiento a estados y poblaciones con capacidad financiera y económica menos favorable.

Dentro de las acciones de concentración, los proyectos y su financiamiento serán definidos en los términos que se concerten con los propios grupos sociales, en razón de sus condiciones socio-económicas.

La estructura financiera de los proyectos de Coordinación Especial se define en forma conjunta entre la Dependencia Federal y el Gobierno del Estado.

La normatividad contenida en el presente Manual deberá observarse en la operación de todas las acciones realizadas en el marco del Programa Nacional de Solidaridad. Las normas específicas que regulan los mecanismos operativos instrumentados dentro del Programa, tales como : Solidaridad para una Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Apoyo a la Producción y Fondos municipales, se establecen en documentos anexos que forman parte de este Manual.

En el presente Manual, cuando se hacen referencia al Delegado o a la Delegación, se trata invariablemente del Delegado o la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.

#### **29.5 LINEAMIENTOS GENERALES :**

- .- En el Programa Nacional de Solidaridad, sólo se incluirá el gasto de inversión directo. .
- .- El comité de Solidaridad constituye la organización social básica sobre la que se funda la operación del Programa Nacional de Solidaridad, y se instaure como corresponsable de la programación-presupuestación, de la ejecución de la obra, verificación de la aplicación de los recursos y finalmente del aprovechamiento de la obra en beneficio de la población, por ello, solo se incorporarán al Programa las obras que cuenten con la participación y aceptación de la Asamblea de participantes, quienes elegirán a los integrantes del Comité de Solidaridad respectivo.
- .- Propiciar y fomentar en los posible la ejecución directa de las obras por parte de los comités de Solidaridad. En tal caso, se requerirá además del Expediente Técnico, la disponibilidad presupuestal, la asesoría técnica

de la Dependencia Federal Normativa y la participación de la Contraloría Estatal.

- .- Los proyectos que se integren al Programa Nacional de Solidaridad deberán priorizarse conforme a : rehabilitación, obra complementaria, ampliación y obra nueva.
- .- La norma que aquí se señala complementa las disposiciones que regulan el ejercicio del gasto público federal, a través de la leyes y sus reglamentos, tales como : Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de a Federación.
- .- Con excepción de las autorizaciones de Acuerdo de Secas, para que sea autorizado cualquier programa u obra, deberá presentarse de antemano a la Dirección General de Planeación el documento definitivo de Cierre de Ejercicio, integrado conforme a los requisitos señalados en el apartado 8.2 de este Manual.

## **29.6 PROGRAMACION .**

Al concluir los Municipios su proceso anual de programación y presupuestación de obras, el COPLADE integra la propuesta del Estado, en la cual se define los programas y obras prioritarias así como los posibles mecanismos de financiamiento con criterios de racionalidad haciendo más eficiente la distribución de los recursos financieros disponibles. La propuesta del Programa Nacional de Solidaridad

**INCLUIRA EXCLUSIVAMENTE** la ejecución de proyectos y acciones que coadyuven a abatir los rezagos sociales en las áreas urbanas y rurales menos favorecidas así como al fortalecimiento municipal y a la descentralización de la vida nacional.

**1.1 Lineamientos programáticos del Programa Nacional de Solidaridad.**

- Dependiendo del nivel de ingresos de los Estados y de su población, la estructura financiera se ajusta a dos esquemas operativos:
- Programas sin participación crediticia.
- Programas con participación crediticia.
- Los proyectos sin participación crediticia, serán financiados por medio de recursos fiscales de inversión (Federales, Estatales y Municipales) y la aportación acordada por el comité de Solidaridad, que puede realizarse también con mano de obra y materiales de la región.

## CONCLUSIONES

1. La congruencia de las iniciativas de Banobras en la realización de proyectos que benefician a grupos de menores recursos económicos con su especialización, por una parte, y los propósitos centrales de PRONASOL, por la otra, se constata al tomar en cuenta que el objetivo general de éste es el combate de la pobreza extrema.
2. Una de las manifestaciones más agudas de ésta, se experimenta en las llamadas colonias populares, parte consustancial del desarrollo urbano contemporáneo, y que por lo mismo, debe ser objeto de atención del Banco.
3. Para dar cumplimiento a lo expresado por el Ex-Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, en su discurso de toma de posesión, en el sentido de que, "el bienestar de cada familia tendrá que ser la medida del bienestar de la nación... Los que menos tienen deben beneficiarse más..." Pueden mencionarse además, a la Constitución de reservas territoriales, la definición de nuevos esquemas de financiamiento del desarrollo urbano, el financiamiento y la asistencia técnica a la vivienda popular, la reforestación y restauración ecológica, y la creación de fondos Municipales de Solidaridad, como susceptibles de ser apoyados por el Banco, en la realización de programas que benefician a los sectores populares de menores recursos económicos.
4. Con la finalidad de mejorar las actividades propias de Banobras, con los lineamientos del Programa Nacional de Solidaridad, se propone reforzar la participación de las Instituciones, en la ejecución de este programa. El propósito es sumar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, e intensificar la

concentraci3n con los grupos comunitarios, que permitan establecer mecanismos m1s 1giles, para canalizar sus recursos a la atenci3n de sus necesidades sociales, buscando la mezcla de los mismos para disminuir el costo de la obra, y asi coadyuvar al esfuerzo del Ejecutivo Federal de combate a la pobreza extrema.

5. En este sentido, Banobras deber1 apoyar de manera m1s intensa las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, identificando las necesidades de servicios urbanos, promoviendo la organizaci3n de los grupos sociales mediante comit1s de Solidaridad y ofreciendo atenci3n inmediata a la demanda crediticia, utilizando preponderadamente los servicios y ofreciendo atenci3n inmediata a la demanda crediticias, utilizando preponderadamente los servicios de becarios.

Para ello resulta necesario reforzar a las Delegaciones Estatales en sus 1reas de promoci3n, asistencia t1cnica y concertaci3n, integrando los instrumentos operativos que se requieran, como los fideicomisos de Solidaridad, para cumplir con los prop3sitos de manera oportuna y eficiente.

6. Lamentablemente todas las acciones propuestas en el llamado Programa Nacional de Solidaridad, est1n imbuidas en un burocratismo tal, que permitieron el desvio de fondos, tendientes a la realizaci3n de obras en beneficio del pueblo.

Parece ser que este programa funkci3 como una justificaci3n m1s al desvio de recursos econ3micos a todos los niveles, en beneficio de las personas que tuvieron la responsabilidad de aplicar el Programa que como todas las obras gubernamentales, se dej3 trunco al inicio de un nuevo periodo presidencial.

Son muchas las críticas de grupos sociales que vieron frustradas sus esperanzas de un mejor bienestar social; en virtud de que los programas que aparentemente se realizaron, no correspondieron a la realidad de lo realizado y mucho menos de las grandes inversiones de dinero que propagandísticamente se dijo que se habían invertido en dichas obras.

Mucho tuvo que ver en el fracaso de este Programa, el amarillismo de los medios de comunicación y de la prensa oficial que siempre exageraron los hechos, con el objeto de lograr impactar a los habitantes del país con sus noticias no acordes con la realidad de los hechos.

## BIBLIOGRAFIA

### a).- DOCTRINAS :

- 1.- **Bravo Ugarte, José.** Historias de México. Edit. Jus, México, 1941.
- 2.- **Burgoa Orihuela, Ignacio.** Las Garantias Individuales. Edit. Porrúa, S. A. Cuarta Edición, México, 1965.  
El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa. S. A., Quinta Edición. México, 1962.
- 3.- **Carvajal Moreno, Gustavo.** El Municipio Mexicano, 22a. Edición, México, 1963.  
Nociones del Derecho Positivo Mexicano, 22a. Edición, Edit. Porrúa, S. A., México, 1963.
- 4.- **Cosío Villegas, Daniel.** Historia Mínima de México. Séptima reimpresión, Colegio de México. México, 1983.
- 5.- **De la Cueva, Mario.** El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX.  
Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa, S.A. Sexta Edición. México, 1961.
- 6.- **García Máynez, Eduardo.** Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, S. A., Segunda Edición, México, 1958.
- 7.- **García Pelayo, Manuel.** Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente, Séptima Edición, México, 1964.
- 8.- **González Glez, Ma de la Luz.** Valores del Estado en el Pensamiento Político, Edit. Facultad de Derecho U.N.A.M. 1995.

- 9.- **Hauriou, Maurice.** Principios del Derecho Público Constitucional Edit.Reus, Madrid, España. Tercera Edición. año 1935
- 10.- **López Rosado, Felipe.** El hombre y el Derecho. Edit. Porrúa, S.A., 23a.Edición, México, 1962.
- 11.- **Luna Arroyo, Antonio.** La Historia Agraria de la Revolución. Vista a través de Todas las Gestiones Presidenciales.Edit. Campesina, México, 1968.
- 12.- **M.Vigil, José.** México a Través de los Siglos. Edit . Cumbre, S. A., Tomo VI, México, 1980.
- 13.- **Mendieta y Núñez, Lucio.** El Derecho Precolonial. Edit. Porrúa, Hnos. y Cia. México, 1937.
- Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Edit. Porrúa, S. A., Segunda Edición, México, 1966.
- 14.- **Moto Salazar, Efraín.** Elementos del Derecho. Edit. Porrúa, S.A.7a.Edición. México, 1962.
- 15.- **Sayeg Helù, Jorge.** El Constitucionalismo Social Mexicano 1854 - 1910.Edición de Cultura y Ciencia Política. Fondo de Cultura Económica, tomo II México 1973.
- 16.- **Silva Herzog, Jesús.** Breve Historia de la Revolución Mexicana. Colección Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- 17.- **Tena Ramírez, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A., Quinta Edición, México, 1954

- 18.- **Torres Quintero, Gregorio.** La Patria Mexicana. Edit. E. M. Herrero y Cia., 18a. Edición. México, 1947.

**b).- HEMEROGRAFIAS :**

- 1.- **BANOBRAS.** Lineamientos para la Coordinación de Solidaridad, Octubre 1990. México.  
Proyectos y Asistencia Técnica de los Comités de Solidaridad, Diciembre 1990. México.  
Documento Básico de Acciones Conjuntas de Solidaridad-Banobras, México, 1991.
- 2.- **Bassols Batalla, Angel.** Los Grandes Problemas Nacionales, Recursos Naturales de México, Edit. Nuestro Tiempo. 12a. Edición. México, 1981.
- 3.- **Carvajal Moreno, Gustavo** Informe de Actividades, Octubre 1991 - Mayo 1991, Talleres de Impresión. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, México, 1991.
- 4.- **De la Cueva, Mario.** Publicaciones de la Facultad de Derecho. México, 1967.
- 5.- **Delegación de Banobras en Yucatán** Acciones de Pronasol-Banobras, Diciembre de 1990, México.
- 6.- **Esquivel O., Toribio.** Apuntes para la Historia del Derecho en México. Edit. Polis, México, 1937.
- 7.- **Martel López, José Ramón.** Delegado del D. D. F., en Tláhuac. Informe de Administración, Tláhuac, 1992.
- 8.- **PRONASOL.** Plan Nacional de Desarrollo. 1989 a 1994.  
Coordinación de Proyectos y Asistencia Técnica, México, 1991.  
Acciones de Pronasol, México, 1990.

- 9.- **R. Castelazo, José.** Delegado del D. D. F., en Iztacalco. Informe de Administración, Iztacalco, 1991.
- 10.- **SOLIDARIDAD.** Manual Normativo, Marzo 1990, México.  
Acciones de Pronasol-Banobras, México.  
Revista Informativa núm. 83, Julio 1991.

**c).- LEGISLACION :**

- 1.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. de 1995.**
- 2.- **Flores G. G., Fernando.** Régimen Jurídico Administrativo de la Secretaría de Gobernación. Edit. Vasco de Quiroga, México, 1965.
- 3.- **Ley de Amparo, de 1995.**