



---

[www.senado2010.gob.mx](http://www.senado2010.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## SEGUNDA PARTE

# HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE EL SIGLO XX Y LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

## I. INTRODUCCIÓN

Un renovado impulso al derecho constitucional de los estados de la República se ha dado, cuando el Senado de la República se ha propuesto realizar un compendio histórico de las instituciones jurídicas de las entidades federativas, con motivo de los festejos del Bicentenario de la Independencia y el Centenario del inicio de la Revolución mexicana, dividiendo el estudio en dos épocas; la primera que corresponde al siglo XIX, y la segunda que comprende el siglo XX y primera década del siglo XXI.

El presente estudio se refiere a esta última época, examinando algunas de las instituciones jurídicas más emblemáticas previstas en la Constitución del Estado de Morelos correspondientes a los siglos XX y XXI, destacando el ambiente político y los precedentes jurídicos que hicieron posible la transformación de las demandas y necesidades de algunos sectores de la población, en derecho positivo. Se considera que este trabajo servirá de base para desarrollar investigaciones jurídicas que permitan, con un enfoque histórico prospectivo, perfeccionar el marco jurídico de la entidad, hacia un orden social más justo, que permita armonizar los intereses de las distintas clases sociales y grupos políticos que conforman la sociedad morelense.

## II. NUEVA CONSTITUCIÓN EN MORELOS DE 1930

A principios del siglo XX aún estaba vigente en Morelos su Constitución de 1870. Tras el cuartelazo del general Juvencio Robles en 1913 se interrumpe el orden constitucional, no será sino hasta el 4 de marzo de 1930 en que se lanza la convocatoria para

integrar los poderes del Estado, el 20 de abril se efectúan los comicios y el 7 de mayo se declaran válidas las elecciones, quedando así constituida la XXIV Legislatura. La misma convocatoria a elecciones había establecido en su artículo segundo que el congreso que resultara electo tendría el doble carácter de constituido y constituyente.<sup>1</sup>

El 18 de mayo de 1930 tomó protesta como gobernador constitucional del estado Vicente Estrada Cajigal, creando días después la comisión legislativa encargada de redactar el proyecto de nueva Constitución. El 13 de noviembre del mismo año el congreso que se había erigido en Constituyente, tras haber aprobado la Constitución, la envió al Ejecutivo para que hiciera las observaciones que considerara convenientes, y el 20 de noviembre, aniversario de la Revolución, se promulgó la nueva Constitución.

### III. AMBIENTE POLÍTICO DE LA ÉPOCA

#### 1. *Ámbito nacional*

La primera década del siglo XX coincide con los diez últimos años del porfiriato, época de gran expansión económica del país, pero también de menoscabo de las garantías individuales y los derechos sociales y políticos que se habían previsto como proyecto de nación en la Constitución de 1857.

A continuación se hace un sucinto recuento de los acontecimientos políticos y sociales ocurridos en esa época a nivel nacional, para luego examinar sus repercusiones en el escenario político del estado de Morelos.

En efecto, en contra de la reelección del presidente Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz lanzó el Plan de Tuxtepec el 10 de enero de 1876, secundado por el Plan de Palo Blanco, en los que se

<sup>1</sup> Véase López González, Valentín, *Constitución Política del Estado de Morelos 1930*, Cuadernos Morelenses, Cuernavaca, pp. 5-7.

desconocía como presidente a Lerdo, se reconoce la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, se manifiesta por la no reelección y se proclama jefe del movimiento a Porfirio Díaz. Al triunfo de la Revolución de Tuxtepec el general Díaz asume la presidencia de la República el 5 de mayo de 1877.

Asumida la presidencia, Díaz se preocupó por establecer buenas relaciones con Estados Unidos, renegó la deuda nacional con los vecinos del norte y logró pacificar al país mediante una campaña en contra de los salteadores de caminos y los grupos subversivos que subsistían en diversas partes de la República.

Tras su primer mandato de cuatro años, ocupó la presidencia Manuel González, quien terminó su encargo el 10. de diciembre de 1884, fecha en que nuevamente ocupa la jefatura del país el general Porfirio Díaz, gobernando en forma ininterrumpida otros veintisiete años, hasta el 25 de mayo de 1911 cuando presentó su renuncia.

Si bien durante el segundo periodo de gobierno del general Díaz se había logrado una importante expansión y desarrollo económico, no se podría afirmar lo mismo en el aspecto político y social, empezando por sus sucesivas reelecciones en la presidencia de la República. No obstante que su lema en el Plan de Tuxtepec fue la no reelección, cambió de parecer y durante su gobierno el congreso realizó una reforma a la Constitución el 21 de octubre de 1887, que permitía la reelección inmediata,<sup>2</sup> lo cual hizo posible que todavía en las votaciones del 10 de julio de 1910 se proclamara presidente a Díaz por un periodo más.

También en el aspecto político, no menos grave y en detrimento del sistema democrático y el federalismo, fue la injerencia que tenía Porfirio Díaz en las elecciones de los gobernadores de las entidades federativas, ya que acostumbraba imponer a sus incondicionales y jefes militares, menoscabando el sufragio ciuda-

<sup>2</sup> Varios autores, *Los derechos del pueblo de México, México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 1978, t. VII, p. 280.

dano y la soberanía de los estados, como después se hizo patente en el Plan de Ayala.

En el aspecto social, en el campo se desarrollaron los grandes latifundios; los pueblos y comunidades frecuentemente eran despojados de sus tierras con el consentimiento del Estado; la diferencia de clases se hizo patente; muchos campesinos trabajaban como peones de las haciendas con largas jornadas de trabajo; se les pagaba en especie por medio de las tiendas de raya, en las que canjeaban sus vales por alimentos, y habitualmente quedaban endeudados con el patrón; asimismo, muchos de ellos debían servir a la hacienda a cambio de vivir dentro del edificio.

No menos difícil era la situación de la clase obrera, como se desprende de las demandas de los hermanos Flores Magón, planteadas en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, quienes denunciando la precaria situación en que vivían los trabajadores pugnaban por el establecimiento de una jornada máxima de ocho horas; el establecimiento de días de descanso obligatorio; la indemnización por accidentes de trabajo; la prohibición de pagarle al trabajador en otra forma que no sea en dinero, o que se le hagan descuentos de su jornal, o se retarde el pago de la raya, o al que se separe de su trabajo se le niegue el pago inmediato de lo que se le adeude; la supresión de las tiendas de raya; la reglamentación del servicio doméstico y el trabajo a domicilio, y la prohibición del empleo de menores de catorce años.<sup>3</sup>

También bajo el gobierno de Porfirio Díaz, a principios del siglo XX, tuvieron lugar los lamentables sucesos ocurridos en 1906 y 1907, cuando las huelgas de los trabajadores de Cananea y Río Blanco fueron brutalmente reprimidas por el Estado.

Si bien Porfirio Díaz había logrado pacificar al país, ello se logró en detrimento de los derechos ciudadanos y las garantías individuales. Díaz creó el cuerpo de rurales, que tenía como función detectar opositores al régimen y ejecutarlos; igual eran pasados por

<sup>3</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, 10a. ed., México, 1981, pp. 728-730.

las armas los opositores al régimen que aquellos que se sublevaron; otras veces era el ejército quien se encargaba de las tareas de pacificación. Muy difundida por la prensa de la época fue la frase de Díaz *mátenlos en caliente*, orden para ejecutar a un grupo leonés que se sublevó en 1879.

Grupos que se levantaban en armas, bandoleros y salteadores de caminos, igual que políticos de la oposición o campesinos inconformes o grupos indígenas que reclamaban sus derechos, simplemente eran ejecutados; otras veces eran deportados a las plantaciones de Yucatán.

Los problemas sociales y políticos paulatinamente originaron el descontento popular en contra del régimen de Porfirio Díaz. Aunado a lo anterior, es de señalar que debido a la avanzada edad del general Díaz, miembros de su gabinete empezaron a disputarse la sucesión para los comicios de 1900; en ese entonces se perfilaron para la presidencia José Ives Limantour, ministro de Hacienda del grupo de “los científicos”, y Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, de mucho prestigio y allegado al presidente. Ambos se aliaron para postular a Limantour, pero por su condición de hijo de padres extranjeros quedó imposibilitado, según la Constitución, para ocupar la presidencia. Porfirio Díaz, quien no tenía intenciones de abandonar el poder, se postuló como candidato y ganó las elecciones de 1900.

Para los comicios de 1904 nuevamente competían para la presidencia los grupos de Ives Limantour y Bernardo Reyes; el general Porfirio Díaz creó la figura de la vicepresidencia y se la ofreció a Ramón Corral, del grupo de “los científicos”, fórmula con la cual ganó las elecciones para ocupar la jefatura de Estado por séptima ocasión.

El 6 de mayo de 1904 se reformó la Constitución para ampliar el periodo presidencial, ahora, tanto el titular del Ejecutivo como el vicepresidente durarían en su encargo seis años. Para esas fechas ya se hacía sentir el descontento por las sucesivas reelecciones del presidente.

En marzo de 1908 tuvo lugar la histórica entrevista a Porfirio Díaz por el periodista norteamericano James Creelman, en la que aquél afirmaba que el pueblo de México ya estaba preparado para cambiar el personal de su gobierno, que no se volvería a reelegir y que vería con agrado la formación de partidos de oposición.<sup>4</sup> Lo anterior desató una gran efervescencia política de cara a los comicios de 1910, formándose agrupaciones políticas y postulando candidatos, sin embargo, Porfirio Díaz aceptó su postulación una vez más, ganando las elecciones de 1910, lo que originó un gran descontento que se considera precedente de la Revolución mexicana.

Surge a la escena política nacional don Francisco I. Madero, hijo de hacendados, quien había cursado estudios superiores en el extranjero, teniendo contacto con los hermanos Flores Magón. En 1909 redactó un libro intitulado *La sucesión presidencial de 1910*, en el que se manifestaba en favor de la democracia, la formación de partidos políticos y en contra de la reelección de Porfirio Díaz. Habiendo logrado una entrevista con el presidente en Palacio Nacional en abril de 1909, afirmó que le había parecido que Porfirio Díaz no estaba muy de acuerdo con la democracia; fundó el Partido Nacional Antirreeleccionista y se lanzó en campaña para la presidencia, en fórmula con Francisco Vázquez Gómez como vicepresidente. Antes de las elecciones, Madero fue reducido a prisión y Porfirio Díaz triunfó en los comicios del 10 de julio de 1910. Habiéndose fugado de la cárcel, Madero se dirigió a Estados Unidos y proclamó el Plan de San Luis Potosí, mismo que fue suscrito, por Madero, el 5 de octubre de 1910, tras criticar el gobierno de Porfirio Díaz acusándolo de haber hecho fraude en las elecciones pasadas, las declara nulas. Se proclama presidente provisional a Madero y convoca a la nación a levantarse en armas el 20 de noviembre de ese año, lo cual no tuvo verificativo tras los sucesos de Puebla, en los que fuera asesinado Aquiles Serdán el 18 de noviembre.

<sup>4</sup> Varios autores, *Los derechos del pueblo de México...*, cit., t. II, p. 281.

Semanas más tarde la insurrección armada se inició por todo el país, Zapata y Manuel Asúnsulo en Morelos, los hermanos Ambrosio y Rómulo Figueroa en Guerrero, Salvador Escalante y Ramón Romero en Michoacán y Jalisco, Pascual Orozco y Abraham González en Chihuahua.

Emblemática fue la caída de Ciudad Juárez en mayo de 1911 a manos de las fuerzas de Pascual Orozco, dando lugar a los Tratados de Ciudad Juárez, en donde se acordó y aceptó la renuncia de Porfirio Díaz y Ramón Corral, y se nombró como presidente interino a Francisco León de la Barra, quien se comprometió a convocar a elecciones para la presidencia de la República, las cuales fueron ganadas por Madero, quien tomó posesión el 6 de noviembre. No habiendo podido conciliar los intereses ni cumplido sus promesas de campaña, particularmente el reparto agrario, se proclamó el Plan de Ayala por Zapata, en el cual se desconoce a Madero como presidente; se exigía la devolución y reparto de las tierras y se proponía a Pascual Orozco como jefe de la revolución, indicando que en caso de que éste no aceptara entonces ocuparía ese lugar Emiliano Zapata, tal como aconteció.

Madero inició una campaña contra el zapatismo sin lograr terminarlo; en marzo de 1912 Pascual Orozco proclama el Plan de la Empacadora, en el que también desconoce a Madero como presidente, enfrentándose a las fuerzas federales y a Francisco Villa, quien por ese entonces luchaba del lado de Madero junto con Victoriano Huerta, quien después traicionaría a Madero obligándolo a renunciar y posteriormente mandándolo a ejecutar junto con el vicepresidente José María Pino Suárez el 22 de febrero de 1913.

Una vez que el general Victoriano Huerta asume la presidencia, se dio a conocer el Plan de Guadalupe el 23 de marzo de 1913, por el cual se desconoce a Huerta como presidente, formándose el ejército constitucionalista y nombrando como su primer jefe a Venustiano Carranza. Se dividió el ejército constitucionalista en tres grupos comandados por Álvaro Obregón, Francisco

Villa y Pablo González; sus victorias militares obligaron a Huerta a renunciar.

El triunfo del ejército constitucionalista no logra pacificar la nación. Carranza, que mantiene una posición favorable a los hacendados, rompe con Zapata y Villa, quienes están por el reparto agrario; para conciliar intereses se convoca a la Convención de Aguascalientes, en la que convergen las fuerzas villistas y zapatistas; formando mayoría, reconocen el Plan de Ayala y nombran como presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, quien ocupa el cargo el 3 de noviembre de 1914, con lo que no está de acuerdo Carranza, quien se ve obligado a salir de la capital rumbo a Veracruz.

Continuando la lucha armada entre los bandos revolucionarios, finalmente se convoca a un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro para elaborar una nueva Constitución, misma que retomó muchos preceptos de la de 1857 e introduce las demandas sociales de la revolución, esto es, el reparto agrario y los derechos de la clase obrera, siendo promulgada el 5 de febrero de 1917.

## 2. Morelos, ambiente político de la época

### A. Precedentes de la revolución en Morelos

En la primera década del siglo XX el estado de Morelos era un reflejo fiel de los adelantos, pero también de los problemas sociales y políticos que se presentaron en el contexto nacional durante los últimos años del porfiriato. Si bien en esta entidad federativa se apreciaba la expansión de los sistemas de comunicación y el florecimiento de la industria, particularmente la azucarera, también se presentó una marcada diferencia de clases, el despojo de las tierras, bosques y aguas de las comunidades, la represión de los movimientos sociales y la manipulación de los procesos electorales.

Tras el triunfo de la Revolución de Tuxtepec y el arribo de Porfirio Díaz al poder en 1877, el gobernador de Morelos, Francisco Leyva, tuvo que abandonar el cargo, quedando como provisional Inocencio Guerra y luego el coronel Carlos Pacheco; posteriormente lo sucedieron como gobernadores Carlos Quaglia y Jesús H. Preciado, hasta que el 7 de octubre de 1896 fue nombrado el coronel Manuel Alarcón, quien terminaría su periodo en 1900,<sup>5</sup> pero fue reelecto en cuatro ocasiones, y todavía alcanzó a tomar posesión el 1o. de diciembre de 1908, falleciendo a los quince días de haber ocupado el cargo.<sup>6</sup>

El coronel Alarcón era respetado por el pueblo de Morelos; para remplazarlo querían un hombre como él, natural del lugar. Había nacido en la hacienda de Buena Vista, cerca del poblado de Santa María, en Cuernavaca, teniendo una niñez pobre y dura. Durante su infancia estalló la Guerra de Reforma y también fue testigo de la intervención francesa. A los quince años combatió a las fuerzas imperialistas, recibió el cargo de jefe de rurales en Yautepec y Tetecala; no estando de acuerdo con la sucesión de Lerdo apoyó a Porfirio Díaz, y a su triunfo fue recompensado y lo ascendieron a jefe estatal de los rurales; más tarde ya era jefe político. Fue también diputado local y desempeñó a la vez el cargo de secretario de Gobierno; a la muerte del gobernador, en 1894, se hizo cargo interino de la gubernatura, y dos años más tarde ganó las elecciones para ocupar el cargo por derecho propio.<sup>7</sup>

Alarcón era un astuto y profundo conocedor de los problemas sociales del Estado, que se constituían entre un puñado de poderosos hacendados azucareros y la multitud de dirigentes de los pueblos, rancherías y pequeños agricultores. Al tenderse el ramal de ferrocarril hasta Cuautla en 1871 y a Yautepec en 1883, los ha-

<sup>5</sup> Véase Diez, Domingo, *Bosquejo geográfico histórico de Morelos*, Cuernavaca, Suma Morelense, reproducción 1969, pp. 154-166.

<sup>6</sup> *Semanario Oficial*, XVII, 32, 1.

<sup>7</sup> Véase Womack, John, *Zapata y la Revolución mexicana*, 6a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1976, pp. 11 y 12.

condados comenzaron a importar maquinaria pesada y a construir grades ingenios azucareros; se inició una carrera para apoderarse de la tierra, las aguas y la mano de obra. En aquel entonces Alarcón compró la hacienda de Temilpa, se hizo popular presentando oídos a las peticiones campesinas, a quienes eventualmente hacía concesiones. En ese entonces ningún gobernador en Morelos había podido dejar de favorecer a los hacendados, en la práctica, lo único que podía hacer un político era realizar todos los gestos de una transacción, simular y hacer malabarismos, y para eso Alarcón era un genio.<sup>8</sup>

La muerte del coronel Alarcón llegó diez meses después de la histórica entrevista de Creelman a Porfirio Díaz, lo que había suscitado la esperanza de una auténtica democracia y participación política; los habitantes de Morelos fueron los primeros en agarrarle la palabra, y para los comicios de febrero de 1909 se formó una auténtica oposición al candidato oficial, el coronel Pablo Escandón, quien había sido propuesto para ocupar la gubernatura por un grupo de hacendados del estado de Morelos ante el general Porfirio Díaz, quien accedió a su petición. Pablo Escandón era un rico propietario, dueño de las haciendas de Atlihuahacán y Xochimancas, jefe del Estado Mayor del presidente Díaz y miembro de una de las familias más aristócratas de México; había adornado la corte imperial de Maximiliano, estaba superficialmente relacionado con la política del Estado de Morelos; de espíritu delicado, fue educado en un colegio jesuita en Inglaterra, fungió como senador suplente del estado y también como diputado federal por Morelos.<sup>9</sup>

Por el otro bando, el ex gobernador Francisco Leyva nunca abandonó su filiación política antiporfirista; agrupando a sus partidarios nació el Club Leandro Valle en Cuernavaca. En toda la entidad surgió el deseo de postular a Leyva para gobernador,

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 12 y 13.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

pero aduciendo su avanzada edad propuso a su hijo Patricio, funcionario del Departamento de Aguas del Ministerio de Fomento. Aceptada la propuesta, se trabajó con todo empeño, se organizaron los clubes, apareciendo por primera vez no sólo en Morelos, sino en el país, carteles con la leyenda “tierras y aguas”. Entre los partidarios de Patricio Leyva se encontraba Emiliano Zapata. Poco antes, Villa de Ayala había perdido sus tierras para aumentar las de la Hacienda del Hospital.<sup>10</sup>

Pero ninguna oposición estatal podía perdurar sin un padrino poderoso en la capital. Por aquel entonces se había constituido en la ciudad de México el Club Organizador del Partido Democrático, quienes pretendían evitar que el vicepresidente en funciones Ramón Corral fuera reelegido en 1910. Las elecciones en Morelos coincidieron con los pasos que el Club Organizador tomó para formar su partido democrático; tenían una estrategia vagamente definida, sus miembros se sumaron a ambos bandos en Morelos. De ese modo la contienda dejó de tener interés local para convertirse en una lucha entre las dos fracciones del principal grupo político independiente de México.

A dos semanas de campaña, los leyvistas organizaron alrededor de veinticinco clubes. Sus partidarios de Cuernavaca, que eran moderados y conformistas, fueron desplazados por los de Cuautla, que era el corazón de Morelos y representaban una oposición vigorosa y auténtica. El 22 de enero de 1909 se realizó una demostración de fuerza en la que cerca de mil quinientas personas asistieron a una reunión en Cuautla. En Villa de Ayala, Pablo Torres Burgos, Refugio Yáñez y Luciano Cabrera formaron el grupo leyvista Melchor Ocampo, al que se incorporó también Emiliano Zapata. En esa misma fecha en Jojutla se formó el Club Pro Voto Libre, llevándose a cabo la reunión más grande de la campaña, después de la de Cuautla, que atrajo a más de un millar de peones y campesinos. Dirigentes de los pueblos como Genovevo de la O.,

<sup>10</sup> Diez, Domingo, *Bosquejo...*, cit., pp. 168 y 169.

del pueblo de Santa María, se declararon en favor de Leyva y comenzaron a presentar sus viejos reclamos contra los hacendados. En la contienda llamaba la atención el resentimiento, encono y sarcasmo descarado de la gente común.<sup>11</sup>

La campaña política para gobernador fue tan intensa y los ánimos estaban tan crispados por ambos bandos que mas bien parecía una guerra de clases. Un periodista de la ciudad de México partidario del grupo de “los científicos” publicó una nota en la que manifestaba: “el asunto había empezando siendo una lucha serena, ilustrada, de elevado tono y progresista, que había degenerado en una guerra del guarache contra el zapato, del calzón blanco contra el pantalón, del elemento de la pulquería contra la gente culta”.<sup>12</sup> Tal era la concepción que tenían algunos sectores de la sociedad del pueblo de Morelos, como se corrobora con lo dicho por Joaquín García Pimentel, hijo de los dueños de las más grades haciendas del Estado, quien refería: “El indio... tiene muchos defectos para ser jornalero, siendo como es flojo, borracho y ladrón”; en el mismo tono, su hermano Luis se quejaba de que le habían causado una profunda impresión “las naturales inclinaciones hacia el bandolerismo de los campesinos locales”. Agregaba que “los gobiernos jacobinos habían suprimido el único freno y guía de los campesinos, la religión”.<sup>13</sup>

Días antes de las elecciones se dejaron sentir las acciones de los gobiernos federal y local para reducir la compañía de los leyvistas, iniciándose las detenciones. Comerciantes, obreros, oficinistas, peones fueron llevados a la cárcel; los tribunales locales negaron protección. Pablo Torres Burgos fue reducido a prisión y las represiones prosiguieron. Patricio Leyva perdió su empleo en el Ministerio de Fomento; el gobierno federal apostó un destacamento excepcionalmente grande en Morelos; los jefes políticos

<sup>11</sup> Véase Womack, John, *Zapata y...*, cit., pp. 27-29.

<sup>12</sup> Publicación del periódico *El Diario*, 13 de febrero de 1909.

<sup>13</sup> Véase Womack, John, *op. cit.*, p. 40.

de los distritos dieron órdenes y la policía federal encarceló a muchos dirigentes leyvistas de los pueblos el día de las elecciones, el 7 de febrero. También amañaron la distribución de las boletas electorales y llenaron con su gente las comisiones electorales locales; hicieron que los presidentes municipales no publicaran las listas electorales o que no lo hicieran en el momento convenido. Las tropas y la policía negaron el acceso a las urnas a los sospechosos de ser leyvistas; la autoridad detuvo a la familia de Genovevo de la O., del pueblo de Santa María. Como resultado, el diario oficial del estado anunció la victoria de Escandón. Posterior a la elección se encarceló a los agitadores populares, organizando listas negras para llevar a cabo subsecuentes detenciones. Dos semanas más tarde los colegios electorales votaron y el resultado favoreció a Escandón, quien tomó posesión del cargo de gobernador el 15 de marzo de 1909.<sup>14</sup>

Escandón sólo duró dos años como gobernador, pues favoreció abiertamente a los hacendados, se ausentaba la mayor parte del tiempo de la entidad y arruinó el sistema político. En marzo de 1911 tuvo que huir del estado. Durante su gobierno continuó la represión y persecución de los leyvistas. El jefe político de Cuernavaca mandó detener a su principal dirigente, Antonio Sedano. Pablo Torres Burgos y Octaviano Gutiérrez, dirigentes leyvistas de ciudad de Ayala, dos meses después de las elecciones seguían detenidos. Bernabé Labastida, del pueblo de Tepoztlán, fue enviado dos años a un campo de trabajos forzados en Quintana Roo. Escandón atendía tan sólo los intereses de los hacendados y se enfrentaba abiertamente a los campesinos de Morelos, para 1910 era una vieja historia que los hacendados habían usurpado los derechos de las rancherías, pueblos y campesinos independientes, habiéndolos desposeído mediante trampas legales de sus tierras, aguas y bosques. El Ministerio de Fomento vendió a los hacendados casi todas las tierras públicas que quedaban en el Estado,

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 30-35.

algunos pueblos importantes habían quedado rodeados por las grandes haciendas sin posibilidades de crecer.

El 21 de junio de 1909 Escandón publicó una impopular legislación denominada Ley de Reevaluación General de Bienes Raíces, que regulaba títulos sobre las tierras, y orientada en parte a depreciar las haciendas para disminuir el pago de impuestos. En diciembre del mismo año preparó ocho enmiendas a la Constitución del estado, la primera de tipo fiscal, con el fin de que la recaudación de impuestos se realizara en junio (después de la cosecha de azúcar) en vez de diciembre (antes de la misma), para ajustar las finanzas públicas a las privadas de las haciendas. Otro cambio consistió en eximir al gobernador de rendir el informe de su administración ante el Congreso en las cuatro sesiones legislativas, en lo subsiguiente sólo lo haría al abrir la primera sesión. Otro cambio permitía al gobernador ausentarse del estado durante diez días sin permiso del Congreso. Un cambio más anulaba el derecho de los legisladores para aprobar el nombramiento que hacía el gobernador en los cargos de tesorero del estado y jefe de Hacienda. Dichas enmiendas a la Constitución fueron aprobadas por el Congreso el 15 de octubre de 1910, agregándose otras reformas, como la que autorizaba al gobernador a designar subprefectos en los municipios.<sup>15</sup>

Esta situación prevalecía en Morelos cuando Francisco I. Madero ya había aparecido en la escena nacional con el Partido Antireeleccionista; Porfirio Díaz se había reelecto presidente en los comicios del 10 de julio de 1910, y también Madero había proclamado el Plan de San Luis, en el que se desconocía al gobierno del general Porfirio Díaz y convocaba al pueblo a la rebelión.

Como se advierte, no fueron únicamente las diferencias de clases o la desposesión de las tierras de los campesinos las condicionantes del levantamiento armado en el estado de Morelos, sino también las circunstancias políticas locales y nacionales que

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 53-59.

indujeron a que el pueblo tomara las armas para luchar en contra de lo que consideraban sus legítimos derechos.

*B. Levantamiento de Zapata y nombramiento de Ambrosio Figuroa como gobernador de Morelos*

Una historia poco conocida de Emiliano Zapata, y que en parte debió ser la principal causa de que nunca abandonara las armas mientras no viera cumplidos los compromisos por los que se rebeló contra el gobierno, es que el origen de su lucha se debió a que él representaba los intereses de los pueblos indígenas, por lo que lo nombraron su dirigente.

En efecto, en el pueblo de Anenecuilco, de donde era oriundo Zapata, los grandes terratenientes, hacia 1909, habían disputado durante treinta años los derechos sobre las tierras y aguas de la comarca. Gracias a que los hacendados eran muy influyentes ante el gobierno federal de la ciudad de México y dominaban al gobierno de Morelos e imponían a sus miembros para gobernar, los campesinos perdieron sus pleitos ante los tribunales, lo que descorazonó a los viejos que eran los regentes del pueblo. Los cuatro ancianos que componían el Consejo Regente de Anenecuilco reconocieron públicamente que no eran capaces de dirigir al pueblo para sortear la crisis, no por falta de valor, negligencia o por falta de confianza de las personas que representaban, sino por el sentimiento de incapacidad física, por su avanzada edad. Para sortear la difícil situación decidieron traspasar su autoridad; se convocó a una asamblea el 12 de septiembre de 1909, en la que, luego de explicar los motivos por los que se debería de nombrar un dirigente más joven, fue electo Emiliano Zapata como su representante, quien había participado en los últimos años en la defensa del pueblo y que garantizaba que una vez asumido el cargo no iba a cambiar de parecer y abusar de su confianza.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 1-3.

Por aquellas fechas Zapata ya había participado con los leyvistas en la campaña para gobernador de Morelos, quienes habían sido derrotados debido a que Porfirio Díaz impuso al coronel Escandón. Mientras tanto, en la primavera de 1910, el pueblo de Anenecuilco se enfrascó en una lucha legal en contra de la Hacienda del Hospital. Sujetándose a la Ley de Bienes Raíces, recién creada, reclamó sus campos, sin encontrar respuesta del gobierno. Querían sembrar sus tierras a principios de temporada, pero los administradores de la Hacienda del Hospital rentaron la tierra a los campesinos de ciudad de Ayala, quienes comenzaron a barbechar. Esto fue el punto de quiebre. Zapata reunió a unos ochenta hombres armados y fue a desalojar a los de ciudad de Ayala, quienes comprendiendo la situación y en forma amigable se retiraron. Zapata procedió a repartir lotes entre los agricultores de su pueblo. Tras los sucesos, Zapata envió una delegación ante el presidente Porfirio Díaz para que las tierras se devolvieran definitivamente al pueblo, obteniendo una resolución favorable en contra de la Hacienda del Hospital. Los hacendados estaban nerviosos a causa de la revolución que había estallado en Chihuahua y aceptaron la resolución. Creció la reputación de Zapata, ampliando su esfera de actividad. Se le sumó la gente de la cabecera municipal y de Moyotepec. En cada región disputada, Emiliano derribó las cercas de las haciendas, habló con los agricultores del lugar y distribuyó lotes. El jefe político del lugar quiso poner remedio a la situación y junto con una escolta formada por diez personas se dirigió a buscar a Zapata, encontrándolo con más de 100 hombres armados, por lo que tuvo que explicar su intervención y Zapata le contestó que lo que hacía era devolver las tierras a quienes les pertenecían. Estos hechos suscitados en Morelos tuvieron repercusión a nivel nacional.<sup>17</sup>

Hacia finales de 1910, Pablo Torres Burgos, vecino de Anenecuilco, celebró varias entrevistas con la Junta Revolucionaria de

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 62-65.

San Antonio, Texas, y regresó a Morelos provisto de amplios poderes para organizar, como jefe, la revolución en el sur. A principios de 1911 se levantaron en armas Bernabé Labastida y Lucio Moreno, nativos de Tepoztlán. En febrero Gabriel Tepepa, de la región de Jojutla, desconoció al gobierno. El 1o. de mayo fue atacada la plaza de Yautepec. El 10 de mayo se reunieron, en la ciudad de Cuautla, Emiliano Zapata, Pablo Torres Burgos, Catarino Perdomo, Próculo Capistrán y otros. Todos comprometidos decidieron lanzarse resueltamente a la revuelta. Conmocionados por los acontecimientos, en Cuernavaca se formó una columna para atacar a los alzados. El propio gobernador salió para Jojutla, y la madrugada del 24 de mayo tuvo que emprender vergonzosa huida por la embestida de los alzados. Ese mismo día entraron los rebeldes de Gabriel Tepepa a Tlaquiltenango y a Jojutla. Liberando a los reclusos de prisión, incendiaron los archivos judiciales y saquearon una tienda de abarrotes. En la misma tarde, Torres Burgos reprendió a Tepepa por el saqueo, se separaron las fuerzas rebeldes. Torres Burgos salió para Tlaltizapán, en donde en un enfrentamiento con fuerzas federales perdió la vida. La revolución del sur quedó sin jefe.<sup>18</sup>

El mismo día de la llegada del gobernador a Cuernavaca, abandonó su cargo y marchó rumbo a la ciudad de México. El general Porfirio Díaz puso al frente contra insurrección a su antiguo adversario, el ex gobernador, general Francisco Leyva, quien aceptó la comisión para estar más en contacto con los revolucionarios y evitar se le encomendara a otro militar que los atacara realmente, no libró en realidad ningún combate y al salir de Cuernavaca dejó varios carros con armas y parque; se dijo que tenía un entendimiento con los alzados, según consta en un manuscrito. El 21 de mayo de 1911 hicieron su arribo a Cuernavaca las fuerzas del general guerrerense Ambrosio Figueroa; el viernes siguiente entró a la capital el Ejército Libertador al mando del general Emiliano

<sup>18</sup> Véase Diez, Domingo, *op. cit.*, pp. 173-175.

Zapata, quien días antes había obligado a evacuar nada menos que al general Victoriano Huerta. Desde tiempo atrás existía una pugna entre los revolucionarios del estado de Guerrero y los de Morelos.<sup>19</sup>

En efecto, en el estado de Guerrero, tras el alzamiento de Francisco I. Madero, llegó al pueblo de Huitzucó un enviado de él, fundando el Club Antirreeleccionista, en el que participaban, entre otros, los hermanos Ambrosio y Rómulo Figueroa; tras el fraude en las elecciones, la derrota de Madero, la represión posterior en contra de sus partidarios y el pronunciamiento del Plan de San Luis, los habitantes de esta comarca se comprometieron con la causa maderista y nombran como jefe a Ambrosio Figueroa, enviándole la junta revolucionaria de la ciudad de México cincuenta carabinas Winchester calibre 44, con su dotación de cartuchos. El 24 de febrero de 1911 se alzaron contra el gobierno de Porfirio Díaz, dos días después tomaron Atenango del Río y después Huitzucó, en donde se sumaron a la rebelión los Vicario, los Castrejón, los Figueroa, los Marván, los Gaitán, los Abúndez, Cornelio González, entre muchos otros.<sup>20</sup>

Después de la muerte de Torres Burgos y habiendo quedado al frente de los revolucionarios de Morelos Emiliano Zapata, éste convocó a Ambrosio Figueroa una reunión en Jolalpan, Puebla, en donde llegaron a un acuerdo y levantaron un acta el 22 de abril de 1911. En ésta se asentó que, a propuesta del delegado del gobierno provisional, ambas fuerzas se comprometían a brindarse ayuda recíproca, que en lo sucesivo realizarían sus operaciones en forma concertada, que si las operaciones se realizaban en Morelos serían comandadas por Zapata y las del estado de Guerrero por Figueroa; que en caso de solicitar ayuda alguno de ellos, el otro tenía la obligación de proporcionarla. Acordando ambas fuer-

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 176-179.

<sup>20</sup> Véase Figueroa Alcocer, Jesús, *Crónica de la revolución en Guerrero*, 2a. ed., México, Impresos Verdiguél, 1982, pp. 10-24.

zas atacar Jojutla, apostado Figueroa a las puertas de la ciudad, se dice que instigado por Gabriel Tepepa de una posible traición, Zapata decidió no participar y así se lo comunicó a Figueroa. El hecho fue que allí comenzó el distanciamiento entre los Figueroa y Zapata.<sup>21</sup>

Ambrosio Figueroa siguió por su cuenta, retirándose a Guerrero. El 9 de mayo de 1911 atacó y tomó la plaza de Iguala, en esas mismas fechas cayó Chilpancingo, capital del estado, a manos de las fuerzas maderistas de Julián Blanco; uno de los Figueroa, Francisco, fue nombrado gobernador provisional de Guerrero. Poco después se supo de la capitulación de Ciudad Juárez y la salida del general Porfirio Díaz hacia Veracruz. El señor Madero hizo su entrada triunfal a la ciudad de México el 7 de junio, acompañado por Pascual Orozco y Ambrosio Figueroa.<sup>22</sup>

Ambrosio Figueroa se había hecho cargo de las operaciones en Morelos. Arribando a Cuernavaca el 21 de mayo, ocurrió lo inevitable. Cruzándose con uno de los dirigentes del movimiento zapatista, Gabriel Tepepa, de quien tenía malos antecedentes, lo acusó de su indisciplina militar y las tropelías realizadas en Jojutla, le hizo juicio sumario y lo mandó fusilar en junio de 1911. Esto disgustó en sumo grado a Zapata, distanciándose más de los Figueroa. Se le comunicó el hecho a Madero y éste dio la razón a Figueroa, lo que creó un resentimiento de Zapata hacia Madero, contra quien se rebelaría posteriormente.<sup>23</sup> Ambrosio Figueroa fue nombrado, por el Senado, gobernador provisional y jefe de las operaciones en Morelos el 4 de octubre, todavía dentro del gobierno interino de León de la Barra, y se dedicó a combatir a Zapata hasta el 20 de enero de 1912, cuando dejó el cargo.

### C. *El Plan de Ayala. Zapata desconoce las presidencias*

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 30-32.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 35-39.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 41 y 42.

*de Madero, Huerta y Carranza*

El 6 de noviembre de 1911 ganó las elecciones presidenciales Francisco I. Madero. Teniendo apenas unos días en el poder, Zapata dio a conocer el Plan de Ayala el 25 de noviembre, desconociendo a Madero como presidente; en un amplio apartado de consideraciones se le recrimina a Madero el haber intervenido en el nombramiento del general Ambrosio Figueroa como gobernador de Morelos, haber violado la soberanía de los estados, hacer una burla del sufragio efectivo, ordenar la persecución de los revolucionarios que lo apoyaron, estar en favor de los hacendados y no cumplir con sus promesas de campaña previstas en el Plan de San Luis Potosí, el cual efectivamente hacía alusión a la devolución de las tierras usurpadas.

En el Plan de Ayala se deja muy claro que su lucha tenía como fin restituir a los pueblos que contaran con los títulos correspondientes, las tierras, montes y aguas que habían sido usurpadas por los hacendados, científicos y caciques. Denunciando que la mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social, por esa causa se propuso la expropiación, previa indemnización, de la tercera parte de los monopolios de los poderosos propietarios, a fin de que los pueblos y ciudadanos cuenten con ejidos y fundos legales para sembrar el campo.

Con la difusión del Plan de Ayala cambió la imagen del general Zapata, faltaba un programa social, y con las ideas de emancipación del campesino, dicho Plan se convirtió en la bandera del Ejército Libertador del Sur; los zapatistas dejaron de ser rebeldes locales para transformarse en revolucionarios a fin de realizar cambios estructurales en el conjunto de la sociedad. En efecto, desde aquel entonces y como ahora los hacen algunos historiado-

res,<sup>24</sup> al referirse a los combatientes zapatistas no se les bajaba de criminales, bandoleros, incultos e indisciplinados. Esperar que la gente de Zapata se comportara en la contienda como gente civilizada era tanto como esperar que los hacendados se preocuparan de la educación, bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos.

La ruptura entre Madero y Zapata estaba dada, es claro que desde la perspectiva de la oposición al régimen de gobierno establecido sólo existen dos caminos; uno, el de una lucha para alcanzar el poder, proponer reformas legales y negociar para que a mediano o largo plazo se haga realidad su programa de nación, dentro de un marco legalista, como se propuso Madero, y el otro camino, más radical y menos transigente con sus opositores, propone un cambio inmediato, no confían en una solución negociada ni en un resultado parcial, la lucha contra el adversario no es política, sino cargada de rencor y resentimiento por viejos agravios, más beligerante, se trata de todo o nada y no cesarán en su empeño hasta no ver realizadas sus proclamas, como la senda que eligió Zapata, era obvio, no luchaba por las reformas, quería ver que las tierras se les devolvieran a quienes históricamente las habían poseído y les habían sido usurpadas al amparo del gobierno, quería justicia, pues.

Como se ha expuesto, Zapata fue combatido por las fuerzas del gobernador interino Ambrosio Figueroa hasta enero de 1912, fecha en que éste renunció al cargo, después fue nombrado también como gobernador interino el coronel Francisco Narango, y como jefe de las operaciones en Morelos el general Juvencio Robles. Este último inició una brutal campaña de represión, saqueando e incendiando pueblos, como sucedió en Santa María, al

<sup>24</sup> Véase Fernández de Castro y Finck, Jorge, *Madero y la democracia*, México, Secretaría de Educación Pública, 1966, pp. 216-218.

norte de Cuernavaca, provocando que vecinos del lugar, como el general Genovevo de la O., se levantaran en armas.<sup>25</sup>

Debilitado Madero, entre otras cosas por el movimiento zapatista, fue obligado a dejar el cargo y después asesinado, asumiendo la presidencia Victoriano Huerta, quien después de tratar de negociar con Zapata y no conseguirlo se enfrentó abiertamente a éste, designando al general Juvencio Robles, por segunda vez, como jefe de las operaciones militares en Morelos. Al llegar al estado exigió al recién nombrado gobernador interino, Benito Tajonar, que se le nombrara a él gobernador. Tajonar no accedió y le dijo que no entregaría el poder sino con el consentimiento del Congreso, por ello Robles mediante un cuartelazo interrumpe el orden constitucional en Morelos. El 17 de abril de 1913 mandó detener al propio Benito Tajonar, a los diputados del Congreso, al presidente municipal de Cuernavaca y a los miembros del Club Leandro Valle. Huerta declaró que habían desaparecido los poderes del estado. Estos hechos fortificaron a los zapatistas, pues gente pacífica tuvo que tomar las armas para defenderse.<sup>26</sup>

Después el Senado de la República nombró como gobernador a Juvencio Robles. Los hacendados de Morelos aceptaron el nombramiento y ofrecieron a Huerta un desayuno en el Jockey Club el 21 de abril. Al día siguiente, en un discurso, Huerta anunció una campaña militar en Morelos, se dijo, para limpiar al estado de la gente del campo que eran zapatistas, que el estado de cosas requería procedimientos que no estaban sancionados por la ley pero que eran indispensables para el bienestar nacional, que el gobierno despoblaría la entidad y les mandaría a sus haciendas otros trabajadores. Ello representó declarar la guerra a la población rural, lo que originó que se engrosaran las filas de los rebeldes bajo el mando unificado de Zapata. Al día siguiente de la

<sup>25</sup> Véase Warman, Arturo, *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, Ediciones de la Casa Chata-Centro de Investigaciones Superiores del INAH, 1976, pp. 110 y 111.

<sup>26</sup> Véase Diez, Domingo, *op. cit.*, pp. 191-193.

toma de posesión de Robles, Zapata inició un ataque contra Jonacatepec, que fue tomada en unas horas, Huerta reaccionó y aumentó las fuerzas de Robles hasta sumar cerca de cinco mil hombres, quienes se dedicaron a incendiar pueblos. Robles recibió el mote de *el incendiario*; la lucha en Morelos continuaba.

Por ese entonces ya se había emitido, el 23 de marzo de 1913, el Plan de Guadalupe, por el que se desconocía al gobierno de Huerta; se formó el Ejército Constitucionalista, nombrándose su primer jefe a Venustiano Carranza, quien derrotó a las fuerzas federales en agosto de 1914. Huerta abandonó el país, y se nombró como encargado del Poder Ejecutivo a Carranza. Como persistía el movimiento armado revolucionario se convocó, en octubre de 1914, a la Convención de Aguascalientes para llegar a un entendimiento, en la cual convergieron las fuerzas de Zapata y Villa, quienes se aliaron al ver las semejanzas tanto de sus tropas como de los ideales por los que luchaban; acordaron no reconocer a Carranza como jefe de gobierno y nombraron al general Eulalio Gutiérrez Ortiz como presidente. Carranza dejó la capital para dirigirse a Veracruz.

Después de la Convención de Aguascalientes, las fuerzas de Carranza se dedicaron a combatir a Villa; Zapata regresa a Morelos, en donde se vivió, después de muchos años, un ambiente de paz. A fines del verano de 1914, Zapata inició una intensa labor de reparto agrario al lado de Manuel Palafox, quien había sido su secretario y fue nombrado por la Convención de Aguascalientes como secretario de Agricultura y Colonización, llevando a la práctica las causas agraristas del zapatismo. El 19 de febrero tuvo lugar la ceremonia formal de restitución de tierras, volviendo a nacer nuevamente los pueblos de Morelos.

Zapata notificó al entonces presidente de la República, Roque González Garza, que: “lo relativo a la cuestión agraria está resuelto de manera definitiva, pues los diferentes pueblos del estado, de

acuerdo con los títulos que amparan sus propiedades, han entrado en posesión de dichos terrenos”.<sup>27</sup>

Cuando en la Constitución de Querétaro de 1917 se estableció el reparto agrario, esa labor ya estaba bastante avanzada en Morelos. El gobierno constituido había recibido muchos agravios por parte de Zapata, él lo sabía y no podía esperar más que un ajuste de cuentas, por eso no cesó en sus actos de rebelión contra el orden establecido, hasta que finalmente las fuerzas de Pablo González lo abatieron en la hacienda de Chinameca, a manos de Jesús Guajardo, el 10 de abril de 1919.

#### IV. DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

La lucha de los pueblos indígenas por sus derechos es un tema de larga data, se habla de 500 años de resistencia, es decir, desde la Colonia. Es incuestionable que las comunidades indígenas en México representan a la población más pobre y marginada de la nación, y a ello se debe su rebelión en contra de las autoridades, que durante muchas décadas sostuvieron una política errónea de carácter integracionista, esto es, el tratar de modificar su modo de ser para asimilarlos a la predominante cultura occidental y a una particular forma de gobierno. Por otro lado, las comunidades indígenas se resisten a modificar sus tradiciones, usos y costumbres y no es que no se puedan integrar, sino que ellos mismos han determinado que esa no es alternativa de cambio, sino por el contrario, es su voluntad seguir manteniendo su identidad, y la disposición y preservación de los recursos de su entorno, basados en su autonomía y libre determinación.

En México, esa lucha indígena alcanzó su etapa crítica con el movimiento armado surgido en Chiapas en 1994, que tuvo como la principal de sus proclamas el reconocimiento de los derechos y

<sup>27</sup> Womack, John, *op. cit.*, p. 230.

cultura indígena, tal como un año después se puso de manifiesto en los Acuerdos de San Andrés, que dieron paso al compromiso del gobierno federal de realizar las reformas necesarias para que en la Constitución general de la República estuvieran comprendidos tales derechos; no será sino hasta agosto de 2001, bajo el gobierno del presidente Vicente Fox, que se reformaron los artículos 2o. y 115 de la ley fundamental.

Posteriormente vendría una reacción del movimiento indígena en contra de las citadas reformas constitucionales, por considerar que en ellas no se habían incluido sus principales demandas en materia de autonomía y libre determinación de los pueblos, su reconocimiento como entes sujetos de derecho público y sus derechos sobre la tierra y aprovechamiento de los recursos naturales. Después el grupo insurgente fue perdiendo prestigio, tras una sospechosa intervención en los comicios electorales por la presidencia de la República de 2006 (la otra campaña), poco coherente con las tendencias que representó su movimiento; invirtió todo su capital político en contra del candidato izquierdista, con el beneplácito y complicidad del partido de derecha en el poder.

Al final la pregunta ¿qué se ganó con el movimiento indígena? Si bien no se logró su autonomía en los términos convenidos en los Acuerdos de San Andrés, ni tampoco se les reconocieron derechos para disponer sobre las tierras, sin embargo, se establecieron en la Constitución algunos puntos que favorecen en principio sus posibilidades de desarrollo, particularmente algunos derechos que entran en la categoría de los denominados *prestacionales*, a cargo, principalmente, de los gobiernos estatales y municipales, que aún requieren de maduración para hacerse viables.

En este sentido, se reconoce en el artículo 2o. de la ley fundamental que los pueblos indígenas son la base de la composición pluricultural de la nación, se establece como criterio la conciencia de su identidad indígena para determinar qué comunidades se consideran como tales, remitiendo a las Constituciones y leyes de las entidades federativas el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, particularmente para elegir a las autoridades

des de su gobierno interno, establecer mecanismos de solución de conflictos dentro de su comunidad y elegir representantes ante los ayuntamientos como mecanismo de participación política.

Lo que realmente puede significar una ventaja para las comunidades indígenas, adecuadamente llevadas a cabo, son las disposiciones constitucionales respecto a su desarrollo integral, vinculando a los gobiernos estatales y municipales a impulsar el desarrollo regional de los pueblos indígenas, es así que se establece en la Constitución que las autoridades municipales están obligadas a determinar asignaciones presupuestales para las comunidades indígenas que éstas administrarán directamente; el deber de incrementar los niveles de escolaridad, la capacitación productiva y el establecimiento de un sistema de becas en todos los niveles para los miembros de las comunidades indígenas; obligación de las autoridades locales y federales de garantizar su acceso efectivo a los servicios de salud y crear programas de alimentación; elaborar esquemas accesibles de financiamiento para la construcción de viviendas; impulsar proyectos productivos para incorporar a la mujer indígena al desarrollo; consultar e integrar las demandas de los pueblos indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los estatales y municipales, y, en la legislación de los tres órdenes de gobierno, la obligación de establecer partidas en sus presupuestos de egresos para el cumplimiento de cada uno de los puntos antes referidos, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia (artículo 2o., apartado B, CPEUM).

Como se puede advertir, la mayoría de las disposiciones constitucionales están relacionadas con una serie de *derechos prestacionales*, esto es, lejos de los esquemas de libre mercado que se manifiestan por la no intervención del Estado en la economía, por lo contrario, los derechos prestacionales demandan la participación del Estado en el desarrollo económico y social, en este caso de los pueblos indígenas, para lo cual es necesario el establecimiento de nuevas instituciones, la asignación de recursos y la puesta en práctica de acciones específicas.

Desde luego éste es el mandato constitucional, cosa diferente es el cómo dichas disposiciones son interpretadas y establecidas por las legislaturas locales, de tal forma que en muchos casos facilitan o dificultan su operatividad, dependiendo de la voluntad política del gobierno en turno, como más adelante se examinará en el caso del estado de Morelos, es por ello que aún se requiere instituir los mecanismos jurídicos para desarrollar y hacer cumplir en el ámbito local el mandato constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

### *Derechos y cultura indígena en Morelos*

En el caso del estado de Morelos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y cultura indígena en la Constitución local se produce por la adición del artículo 2o., Bis, publicado en el Periódico Oficial el 20 de julio de 2005. Dicha adición tiene como origen una consulta popular convocada por el Congreso y el gobierno del estado, por medio de la delegación federal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en la que participaron representantes de las comunidades indígenas del estado, de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como académicos y juristas. Concluidos los trabajos, este foro presentó su proyecto de reformas constitucionales al Congreso, el cual ya tenía su propio proyecto que al final se impuso, provocando el descontento y la indignación de aquéllos.

El artículo 2o., Bis, del texto constitucional local retoma parte de las disposiciones de la Constitución general de la República en materia de derechos y cultura indígena, remitiendo a una ley reglamentaria su desarrollo, misma que a la fecha aún no se ha elaborado.

La Constitución del Estado de Morelos, después de declarar la composición pluriétnica de la entidad sustentada en los pueblos indígenas, reconoce: su derecho a su libre determinación, acotada ésta a sus formas internas de convivencia; su derecho de asocia-

ción con otras comunidades indígenas, pero sólo dentro del ámbito municipal; para aplicar sus propios sistemas normativos en la solución de conflictos, aunque sólo en los asuntos internos de la comunidad; a nombrar sus representantes mediante sus prácticas tradicionales, pero sólo para su gobierno interno, así como un muy discutido derecho a su *etnicidad y etnodesarrollo*.

Interesa destacar las disposiciones de la Constitución local, en las que se establece que el estado conjuntamente con los municipios impulsarán el desarrollo de los pueblos indígenas, incrementando sus niveles de escolaridad, estableciendo un sistema de becas para sus estudiantes en todos los niveles, garantizando su acceso efectivo a los sistemas de salud, mejoramiento de sus viviendas, la cobertura de todos los servicios sociales, el impulso a sus actividades productivas y la incorporación de la mujer indígena en el desarrollo de la comunidad.

Para ello, la propia Constitución local señala que el estado y los municipios tienen la obligación de consultar e integrar las demandas de los pueblos indígenas en sus correspondientes planes de desarrollo, estableciendo las partidas específicas para tal efecto, que deberán quedar comprendidas en sus respectivos presupuestos de egresos que apruebe el Congreso, determinando las formas y procedimientos para que las comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia del gasto, estableciendo las instituciones y procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en la Constitución federal como la estatal en materia de desarrollo de las comunidades, entre otras maneras mediante la creación de una Comisión de Asuntos Indígenas en los ayuntamientos. Todos los puntos antes enunciados deberán quedar comprendidos y desarrollarse en la correspondiente Ley Reglamentaria (fracción XI, artículo 2o., Bis, CPEUM).

Como se advierte, las referidas disposiciones constitucionales representan un avance significativo en el reconocimiento de los derechos y cultura indígena, las cuales permitirán, sin duda, mitigar en parte sus problemas de pobreza, marginación y rezago en los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos. No obs-

tante, se requiere aún mucho trabajo y voluntad política para llevar a la práctica las disposiciones previstas en la Constitución del Estado de Morelos, creando las instituciones pertinentes, así como los mecanismos de control de constitucionalidad para el caso de que el gobierno estatal o los municipales incumplan con las obligaciones impuestas por el citado artículo 2o., Bis, como el caso de la instauración del “amparo indígena” a nivel local.

En efecto, como la mayoría de los derechos reconocidos en la Constitución del estado a los pueblos y comunidades indígenas se refieren a *una prestación* que deberá de atender el gobierno del estado o los municipales, en consecuencia, *se deberá prever una institución jurídica de control de constitucionalidad como lo sería el juicio de amparo indígena*, que permita a los beneficiarios demandar a la autoridad el cumplimiento de sus obligaciones. Para ello será necesario habilitar al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los tribunales administrativos para que conozcan de las controversias que se susciten, por leyes o actos de autoridad que violen los derechos indígenas, como también de los recursos interpuestos en contra de la inactividad administrativa, que tendrían como finalidad obtener de la administración pública, mediante una sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso, siempre que se refieran a prestaciones concretas o a actos u omisiones que tengan un plazo legal para su adopción.

Desde luego, el recurso de amparo indígena estaría comprendido en la Ley Reglamentaria del artículo 2o., Bis, de la Constitución, en la que se especificaría el procedimiento judicial para determinar la forma de intervención de la comunidad indígena en el proceso, su personalidad jurídica y formas de representación, los tribunales competentes, el alcance de sus sentencias y los recursos procedentes, las sanciones o responsabilidades en que pudiera incurrir la autoridad, las medidas cautelares procedentes, así como la suplencia de la queja deficiente, a semejanza del juicio de amparo agrario.

## V. DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES

Los derechos individuales parten de una diferente fundamentación que los derechos sociales; para diferenciarlos es necesario entender que los derechos individuales se sitúan en un plano universal, correspondiendo su titularidad a un sujeto moral fuera del tiempo y del espacio y se postulan como universalmente válidos como derechos del hombre, que señalan los derechos que deberían corresponder al hombre por el mero hecho de serlo. Frente a esta concepción, otra segunda referida a los derechos sociales, que entiende que para que puedan ser satisfechos no es posible abstraerse de las condiciones materiales de los sujetos titulares de estos derechos. Si consideramos que existen derechos que no se mueven en el plano jurídico racional del individuo abstracto, sino que derivan de su concreta posición social, éste es el caso de los derechos llamados económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, estos derechos no son concebibles como universales, ya que se formulan para atender carencias y necesidades instaladas en la esfera de desigualdad de las relaciones sociales, que varían de una comunidad a otra.<sup>28</sup>

En efecto, los derechos individuales, desde su origen, se conciben *como límites al poder*, parten de las ideas del Renacimiento, la reforma protestante, la Ilustración y el liberalismo. John Locke, así como otros pensadores liberales, empezó a cuestionar la legitimidad del poder del rey, plantea la necesidad de que éste goce del respaldo de un consenso, el cual se expresa mediante un acto electoral que se traduce en la soberanía popular, desarrolló la idea de la necesidad de la división de poderes para evitar los gobiernos absolutistas y limitar al poder.

Su pensamiento no tuvo tanto éxito en Inglaterra, pero influyó en otros liberales franceses como Montesquieu, quien da una idea más clara respecto a la separación de poderes del Estado, así

<sup>28</sup> Véase Prieto Sanchís, Luis, *Estudio sobre derechos fundamentales*, Debate, 1990, pp. 43 y ss.

como también en Rousseau, quien precisa la tesis del contrato social, por el cual los individuos acuerdan formar el poder del Estado, el cual tiene como fin garantizar los derechos y libertades de las personas (*iusnaturalismo*).

Estas ideas influyeron definitivamente en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y en la Revolución francesa, pasando posteriormente a formar parte del derecho positivo, siendo tomadas como modelo en el constitucionalismo moderno, particularmente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

En México, después de iniciado el movimiento de Independencia en 1810, será el liberal don José María Morelos y Pavón quien retome dichas ideas de libertad, igualdad y límites al poder, y las plasme en sus celebres *Sentimientos de la Nación*, que después pasarán a formar parte, con algunas adiciones, del primer intento de Constitución en México, con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de las Américas*, sancionado el 22 de octubre de 1814, mismo que contenía ya un catálogo de derechos individuales. La primera ley fundamental del México independiente de 1824 que definió un modelo de República federal no contempló un listado de los derechos del hombre, como tampoco lo hicieron las subsiguientes Constituciones de 1836, 1843 y 1847, no será sino hasta la Constitución de 1857 en que de forma amplia y con buena técnica jurídica quede establecido un catálogo de los entonces denominados derechos del hombre, que posteriormente pasaran a formar parte, con una redacción muy similar, de la Constitución vigente de 1917.

Por su parte, los *derechos sociales*, como se ha dicho, se originan de una concreta posición de desigualdad social de sus titulares y se instauran para atender sus carencias y necesidades. A diferencia de los derechos individuales que pugnan por la no intervención del Estado en la esfera jurídica del ciudadano, por el contrario, los derechos sociales demandan de la participación del Estado para atender las necesidades de ciertos grupos sociales, de ahí su connotación de *derechos prestacionales*.

Para comprender el origen y desarrollo de los derechos sociales se debe responder a los siguientes cuestionamientos: ¿Dentro de cuál contexto histórico se originan los derechos sociales? ¿Cuáles eran las condiciones materiales existentes? ¿A qué desigualdad social está referido el origen de tales necesidades? La respuesta se encuentra al examinar el desarrollo histórico del *sindicalismo y la doctrina socialista*, puesto que las necesidades y satisfacción de las mismas tienen su origen en la desigualdad social de la clase obrera durante el periodo de crecimiento y expansión del desarrollo industrial, que produjo determinadas condiciones materiales caracterizadas por una marcada desigualdad de las relaciones sociales, lo que provocó la reacción de los trabajadores, para lo cual se organizaron en sindicatos, incluyendo estas organizaciones en los partidos políticos, logrando colocar a algunos de sus dirigentes en puestos de representación popular, a fin de que, tanto en la elaboración de leyes como en la adopción de las políticas económico-sociales estuvieran representados sus intereses y los de sus familias.

Por otra parte, la doctrina socialista en su afán de modificar las condiciones de producción se planteó acabar con lo que llamaron sistema de producción capitalista, así como con una clase social privilegiada que denominó burguesía. Esta doctrina retomó las demandas de satisfacción de las necesidades de la clase trabajadora para convertirlas en su plataforma ideológica, proponiendo acabar con las diferencias de clases.

Posteriormente, ya en el poder, algunos países gobernados por los socialistas, aceptando de igual forma las normas del sistema de producción de libre mercado, adoptaron diversos mecanismos de protección social, identificados entre el denominado *Estado de bienestar*, inspirado en las doctrinas de John Maynard Keynes, quien de acuerdo a su teoría justificaba la estatización de algunas empresas, descartando la opción de acabar con la forma privada de los medios de producción.

Por otra parte, los campesinos, menos organizados pero más combativos, también estaban identificados como clase social eco-

nómicamente débil, y no sólo en cuanto a su aspecto económico sino también social, cultural y político; el trabajador del campo se encontraba reducido a un papel de servidumbre, de ignorancia y de miseria. En México no es sino hasta el siglo XX cuando se reivindican las demandas de los campesinos y los obreros a través de los movimientos insurgentes que dan origen a la Revolución social en 1910, que culmina con la Constitución de 1917, en la que se establece el reparto de la tenencia de la tierra entre la clase campesina y el reconocimiento de los derechos laborales.

### 1. *Derechos individuales y sociales en Morelos*

Después de eruirse Morelos como nueva entidad federativa en 1869, el Congreso del estado se dio a la tarea de elaborar una Constitución, misma que fue sancionada el 28 de julio de 1870. A diferencia de la Constitución federal de 1857 vigente en esa época, que contenían un catálogo de los derechos del hombre, la primera Constitución de Morelos se limitó a reconocer a las personas del estado los mismos derechos otorgados por la Constitución federal, agregando dos en sus artículos 12 y 13, que establecieron respectivamente: “Los particulares podrán hacer todo lo que la ley no les prohíba, o no sea contrario a la moral y a las buenas costumbres”. “Los litigantes en materia civil podrán someter sus diferencias a las decisiones de arbitradores o de árbitros de derecho”.

La referida Constitución de Morelos fue reformada en 1878, suprimiendo del texto constitucional los dos preceptos anteriores.

Ya entrado el siglo XX se promulgó una nueva Constitución de la entidad en 1930, la cual se limita a reconocer a los morelenses las mismas garantías que otorga la Constitución federal (artículo 3o.), dicho precepto, por decreto publicado el 4 de agosto de 1965, pasará a formar parte del artículo 2o. constitucional, el cual fue ampliado y reformado, estableciéndose:

El Estado de Morelos reconoce y asegura a todos sus habitantes el goce de las garantías individuales y sociales contenidas en la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución y, acorde con su tradición liberal, declara de interés público la aplicación de los artículos 27 y 123 de la Constitución fundamental de la república y su legislación derivada.

Como se advierte, dicho precepto no sólo se refiere a las garantías individuales comprendidas en la Constitución federal, sino también a los derechos sociales, se impone al estado el deber no sólo de reconocerlos, sino además de garantizarlos. Por otra parte, cuando declara que los artículos 27 y 123 de la Constitución federal se consideran como de interés público, es un concepto muy amplio que hace referencia al derecho de propiedad sobre las tierras, así como al respeto de los derechos sobre las mismas de los núcleos de población tanto ejidales y comunales, como también de los que pudieran corresponder a las comunidades indígenas. Más aún, de la remisión al artículo 123 se desprenden todos los derechos laborales reconocidos a la clase obrera, que junto con los derechos agrarios deberán de recibir un trato preferente y de estricta observancia por parte de cualquier autoridad del estado, por considerarse de interés público.

Cabe señalar que en la Constitución del Estado de Morelos no se prevé un mecanismo jurisdiccional de control de constitucionalidad para la protección de las garantías individuales, al estilo del juicio de amparo federal, como ya se ha previsto en las Constituciones de otras entidades federativas. En la Constitución local únicamente se establece, una vía no jurisdiccional, a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

En este aspecto, se destaca además que la Constitución local no ha trasladado a su texto las obligaciones que toda entidad federativa tiene, que son reconocer y garantizar los derechos humanos previstos en la Convención Americana de los Derechos Humanos del 7 de noviembre de 1969, que en sus artículos 1o., 2o. y 28 (*cláusula federal*) establece que los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar los derechos humanos previstos en la Convención; que los Estados miembros se comprometen a

adoptar las medidas legislativas para hacerlas efectivas, y *que las jurisdicciones de las entidades federativas adoptarán disposiciones para el cumplimiento de los derechos reconocidos por la Convención*. No obstante, si bien a nivel constitucional no se reconoce el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales en la materia, que por tratarse de la protección de los derechos fundamentales es donde corresponde, sí se hace en la legislación secundaria, esto es, en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en cuyo artículo 3o. se establece que la Comisión Estatal observará el cumplimiento de los derechos humanos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales en la materia suscritos por México.

## *2. Nuevas garantías individuales en la Constitución del estado*

### *A. Derecho de acceso a la información pública*

Desde el 6 de diciembre 1977 se previó en el artículo 6o. de la Constitución federal el derecho a la información pública, pero no será sino hasta junio de 2002 que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Para estar acorde con el referido ordenamiento, en el estado de Morelos se adicionó un párrafo al artículo 2o. de la Constitución local, según decreto publicado en el Periódico Oficial el 11 de agosto de 2003, por el que se reconoce el derecho de todo individuo para poder acceder a la información pública; se dijo entonces que tal derecho se concebía como una extensión de la libertad de pensamiento, limitado únicamente por el derecho a la intimidad, el secreto profesional y el interés público.

Nuevamente la Constitución federal fue adicionada en su artículo 6o., según decreto publicado el 20 de junio de 2007, estableciéndose los principios que deben prevalecer en el ejercicio del derecho de acceso a la información, vinculando a los estados y municipios para que los adopten en sus respectivos ámbitos de

competencia. En consecuencia, el 20 de junio de 2008, mediante adición al artículo 2o. de la Constitución del Estado de Morelos, se agregó un párrafo más, para precisar los principios del derecho de acceso a la información pública, con una redacción muy similar a la del texto de la ley fundamental, estableciendo que dicha información en poder de cualquier órgano de la administración pública del Estado o de los municipios sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público; que los datos personales de los particulares serán protegidos, y que el acceso a la información será gratuito; se prevé además la obligación de los entes públicos de publicar la información acerca de sus indicadores de gestión y del ejercicio de recursos públicos, así como el deber de establecer sistemas electrónicos para permitir la consulta de dicha información; también se señala que en caso de incumplimiento de las anteriores disposiciones se establecerán sanciones a los responsables.

Debe destacarse la importancia y trascendencia del tema, pues al dejar previsto a nivel constitucional el derecho de todo ciudadano de tener acceso a la información con que cuentan los entes públicos, queda establecida como una más de las garantías individuales, y por tanto su inobservancia o violación por parte de alguna autoridad permite a los individuos reclamar ese derecho ante las instancias administrativas, jurisdiccionales y, en su caso, por la vía de amparo.

El derecho de acceso a la información hace posible, en gran medida, evitar la corrupción y los excesos en el ejercicio del poder. La obligación del Estado de transparentar su actuación le resta en parte esa altivez de soberano que no rinde cuentas a nadie, ubicándolo en una posición más acorde con su naturaleza, esto es, una organización social emanada de la voluntad general para servir a la comunidad. La información pública puesta a disposición de la ciudadanía permitirá la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, como un elemento más para garantizar una democracia participativa.

### B. *Derecho de réplica*

Mediante reformas a la Constitución del Estado de Morelos, publicadas el 20 de junio de 2008, se adiciona un párrafo a su artículo 2o., para establecer el derecho de réplica, el cual se puede conceptualizar como la facultad que se le concede a una persona, física o jurídica que se considere perjudicada en su honor, prestigio o dignidad, por una información, noticia o comentario, publicado en un medio de comunicación social y que le lleva a exigir la reparación del daño sufrido mediante la inserción de la correspondiente aclaración en el mismo medio de comunicación e idénticas condiciones.<sup>29</sup>

Aun cuando los medios de comunicación han manifestado su inconformidad por considerar que el derecho de réplica constituye un menoscabo de la libertad de expresión, sin embargo, en la práctica, si bien en el estado de Morelos no se ha expedido la correspondiente ley reglamentaria, los comunicadores acceden a insertar en sus medios informativos las réplicas de los particulares.

Resta señalar que en la referida adición al artículo 2o. de la Constitución local, el derecho de réplica se hizo acompañar en su redacción del derecho a la libre manifestación de las ideas y del derecho a la información, lo cual resulta redundante si se toma en cuenta que estos últimos ya están contemplados en la Constitución federal, y que en el primer párrafo del artículo en comento se señala que se reconoce a los habitantes de Morelos las garantías contenidas en la ley fundamental.

### C. *Derecho a la vida desde el momento de su concepción*

Con una marcada carga ideológica que provocó la reacción de organizaciones civiles independientes en la entidad, median-

<sup>29</sup> Fierro Alvédez, Felipe, *El derecho a la libertad de expresión en México, debate y reflexiones*, Universidad de Chihuahua, Facultad de Derecho.

te reforma publicada el 11 de diciembre de 2008, se modificó el primer párrafo del artículo 2o., de la Constitución del Estado de Morelos, para insertar el siguiente texto: “En el Estado de Morelos se reconoce que todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción...”.

Desde luego, el alcance del citado precepto impide la libertad de la mujer a decidir acerca de embarazos no deseados. Este tema es ampliamente discutido a nivel nacional, mientras que, por un lado, la legislación del Distrito Federal permite, bajo ciertas condiciones, el derecho de la mujer a abortar, cuestión que fue examinada y aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el otro lado, organizaciones como Pro Vida o la propia Iglesia católica se han manifestado abiertamente en contra del aborto.

Las leyes de desarrollo del citado precepto aún están pendientes de legislar en el estado de Morelos, que precisen el alcance de la citada reforma, particularmente en lo que se refiere a que “todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de la vida”, pues se puede interpretar en el sentido de que dicha protección jurídica corre a cargo del estado para que pueda intervenir directamente garantizando el derecho a la vida, o, por el otro, el derecho de quienes legítimamente pudieran estar interesados o no en impedir la interrupción del embarazo.

## VI. JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Encuadradas en el nuevo derecho procesal constitucional se encuentran las figuras del juicio político y la declaración de procedencia, en cuanto las bases del procedimiento a seguir en ambas instituciones se encuentran previstas tanto en la Constitución federal como en las correspondientes de los estados.

Ambas instituciones jurídicas constitucionales guardan mucha similitud en lo que se refiere a la sustanciación del procedimien-

to, pero son distintas respecto de la finalidad que persiguen, así como en lo relativo a las autoridades competentes para resolver.

En efecto, la declaración de procedencia tiene por objeto, en el ámbito federal, que la Cámara de Diputados prive de la inmunidad relativa (fuero) a los servidores públicos acusados de la comisión de delitos en general, ya se trate de delitos comunes o de los denominados oficiales, mediante un procedimiento con audiencia del interesado, que de resultar procedente permita que el funcionario sea separado del cargo para que responda ante la justicia común por todo tipo de delitos.<sup>30</sup>

El juicio político tiene como finalidad que el Congreso de la Unión juzgue a los servidores públicos que gozan de fuero (altos funcionarios), por conductas ya no tipificadas penalmente, sino por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y de resultar procedente tendrá como efecto que el funcionario sea separado del cargo y puesto a disposición de las autoridades competentes.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica cuáles son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; éstos son: los que ataquen a las instituciones democráticas, al gobierno republicano, representativo y federal; a la libertad del sufragio; violación grave de las garantías individuales y sociales; la usurpación de atribuciones; la infracción u omisión de lo dispuesto en la Constitución o leyes federales cuando cause un perjuicio grave a la Federación, estados o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, o por violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales (artículo 7o., LFRSP).

<sup>30</sup> Véase Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004, p. 13.

Cosa distinta es la responsabilidad de los servidores públicos por faltas de carácter administrativo, pues este procedimiento tiene una finalidad distinta a las antes referidas, que si bien puede dar lugar a la separación o pérdida del cargo o a la inhabilitación para desempeñar otro, además de algunas condenas de carácter económico, el procedimiento para aplicar las sanciones y las autoridades competentes son diferentes.

El procedimiento de juicio político a nivel federal se sustancia ante la Cámara de Diputados, actuando ésta como órgano instructor y de acusación, y cualquier ciudadano está facultado para iniciarlo, incluso un pueblo o comunidad indígena. Sustanciado el procedimiento con audiencia del interesado y desahogadas las pruebas, de considerarse procedente la responsabilidad del servidor público por la Cámara de Diputados se turna al Senado de la República, el cual funge como jurado de sentencia, quien en todo caso emitirá la declaratoria correspondiente.

Tratándose de la declaración de procedencia, el procedimiento se inicia cuando se presente denuncia por un particular o el requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos para ejercitar la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algún servidor público de los referidos en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución general de la República, y se actuará de acuerdo con el procedimiento antes referido para la instrucción en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. No obstante, a diferencia del juicio político, en el procedimiento para la declaración de procedencia ya no se turna el asunto a la Cámara de Senadores, sino que es la propia Cámara de Diputados quien resuelve y en su caso declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, quedando éste inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En el ámbito federal, cuando los sujetos a juicio político o declaración de procedencia sean los servidores públicos de un estado, los supuestos de procedencia y los efectos de la resolución son distintos. En este sentido, la Constitución federal establece

que los gobernadores de los estados, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y, en su caso, los miembros del Consejo de la Judicatura local sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución general de la República y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

En lo correspondiente a la declaración de procedencia en contra de servidores públicos de un estado a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración que al efecto dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y en su caso ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo (artículo 28, LFRSP).

Resta señalar que ni la Constitución federal ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hacen referencia al procedimiento que se deberá seguir ante las legislaturas locales.

### *1. La declaración de procedencia en Morelos*

La primera Constitución del estado de 1870 ya hacía referencia a la responsabilidad en que podrían incurrir los altos funcionarios de los tres poderes del estado; por delitos cometidos antes o durante su encargo, y por aquéllos cometidos en el ejercicio de éste, precisando que el gobernador sólo podría ser acusado durante su periodo constitucional por delitos de traición a la patria o al estado, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículo 128). Señalaba además que le correspondía al Congreso del estado, erguido en gran jurado, declarar si había o no lugar a formación de

causa, en el caso afirmativo, el acusado por ese solo hecho queda separado del cargo y sujeto a los tribunales comunes (artículo 127). Tratándose de delitos oficiales, correspondía al Congreso conocer como jurado de acusación y al Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia.

La siguiente Constitución del estado de 1930 retoma los criterios antes referidos, sólo que ahora en su artículo 134 queda modificado el listado de los altos funcionarios sujetos a responsabilidad, quedando comprendidos además del gobernador, los diputados, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el secretario general de Gobierno, el procurador general de Justicia, el procurador mayor de Hacienda y el director general de Rentas. También se amplía el ámbito de responsabilidad en el caso del gobernador y los diputados del Congreso, ya que pueden ser sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución y leyes federales, en términos del título cuarto de la Constitución general de la República de 1917.

Acorde con las reformas a la Constitución federal de 1982, a propósito de la renovación moral impulsada por el presidente Miguel de la Madrid, la Constitución del Estado de Morelos se adecua al texto de la ley fundamental, y mediante decreto, publicado el 22 de julio de 1983, se reforma el artículo 134, para introducir el concepto de *servidores públicos*, como sujetos de responsabilidad.

Subsecuentes reformas al citado artículo 134 de la Constitución del Estado irán ampliando el listado de servidores públicos sujetos a responsabilidad penal mediante declaración de procedencia, figurando como tales: los diputados al Congreso del estado, el gobernador, los secretarios de Despacho, el auditor superior de Fiscalización, el procurador general de Justicia, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los magistrados del Tribunal Estatal Electoral, los consejeros de la Judicatura Estatal, así como el consejero presidente y los consejeros estatales electorales del Instituto Estatal Electoral, el consejero presidente y los consejeros del Insti-

tuto Morelense de Información Pública y Estadística, y los presidentes municipales y síndicos.

Para proceder penalmente en contra de los servidores públicos, antes referidos, por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, se establece que el Congreso del estado declarará por mayoría absoluta del total de sus miembros, previa audiencia del acusado, si ha lugar o no a formación de causa, en caso afirmativo el servidor público quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones y a disposición de los tribunales comunes (artículo 136).

## *2. Juicio político en la Constitución local*

Esta institución procesal constitucional no figuraba en la Constitución del estado, se introduce como consecuencia de las reformas a la Constitución federal de 1982. Mediante decreto publicado el 22 de julio de 1983 se establece que serán sometidos a juicio político, por actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los diputados del Congreso del estado, los secretarios de Despacho, el procurador general de Justicia, los miembros de los ayuntamientos, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los jueces de primera instancia, agregando que el Congreso conocerá como jurado de declaración y el Tribunal Superior como jurado de sentencia (artículo 137).

Si la declaración del Congreso resultara condenatoria, por ese hecho el servidor público quedaría suspendido de sus funciones y a disposición del Tribunal Superior de Justicia. Si, además, el hecho motivo del procedimiento amerita sanción penal, el responsable quedará a disposición de las autoridades competentes. La responsabilidad derivada del juicio político sólo se podrá exigir al servidor público durante el periodo de su encargo o dentro de un año después; cualquier ciudadano puede dar inicio al procedimiento mediante la denuncia correspondiente (artículos 138-146).

En el caso del gobernador, las citadas reformas a la Constitución local de 1983 señalaron que a éste sólo se le podría exigir responsabilidad durante el tiempo de su encargo por violación expresa a la Constitución de la entidad, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículo 134), también al gobernador se le podrá instruir juicio político en los términos del título cuarto de la Constitución federal, esto es, ante el Congreso de la Unión, por violaciones a la Constitución general de la República, leyes federales, y por el manejo indebido de fondos federales.

Tratándose de la responsabilidad del gobernador, resultó muy trascendente la reforma a la Constitución del estado en su artículo 137, publicada el 28 de agosto de 2000, por medio de la cual se señalaba que se podría exigir responsabilidad al jefe del Ejecutivo mediante juicio político en un gran número de supuestos, los cuales son: por violación expresa a la Constitución local; ataques a la libertad electoral y de participación ciudadana; delitos graves del orden común; desatención de sus funciones; perjuicio a los intereses públicos o a su buen despacho, y desviación de recursos del erario público. Algunas de estas nuevas hipótesis servirían de base para formar juicio político al gobernador Estrada Cajigal, como se examina más adelante. Después, desaparecerán del texto constitucional los supuestos de desatención de sus funciones, perjuicio a los intereses públicos o a su buen despacho, y desviación de recursos del erario público.

De la declaración de procedencia no se tienen antecedentes, pero el juicio político ha cobrado carta de naturalización en el estado de Morelos, cuando dos gobernadores, Jorge Carrillo Olea y Sergio Estrada Cajigal, consecutivamente han visto mermada su autoridad, por el desgaste que representa ante sociedad y los medios de comunicación locales y nacionales el someterse públicamente a imputaciones de responsabilidad. Por otra parte, dichos procesos han originado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia, defina algunos criterios que han trascendido del ámbito local, como se examina más adelante.

### 3. El caso “Carrillo Olea”

Éste tomó posesión el 1o. de octubre de 1994, permaneciendo en el cargo hasta mayo de 1998; el 8 de abril de ese año se presentó ante el Congreso del estado la solicitud de juicio por responsabilidad administrativa (que semanas después se transformaría en juicio político) en contra del gobernador, acusándolo de violaciones graves a las garantías de los morelenses, actuaciones omisas, proteger a funcionarios y no actuar para evitar la corrupción de los cuerpos policíacos de la entidad, también de no actuar conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, justicia y honestidad que marca el artículo 108 de la Constitución.

Dicho proceso constitucional iniciado ante el Congreso del estado tuvo como precedente los hechos suscitados en el pueblo de Tepoztlán, en donde una empresa inmobiliaria pretendía, con apoyo de las autoridades, construir un club de golf con zona residencial en una superficie de 300 hectáreas, los aldeanos, quienes se consideraban dueños de los terrenos ejidales y comunales, se opusieron férreamente, se declararon municipio autónomo y, estuvieron a punto de quemar vivo al entonces secretario general de Gobierno, Guillermo Malo, quien estaba atado de pies y manos y roseado de gasolina.

Otra situación que enrareció el ambiente social y político del estado fue el problema de la inseguridad, tras un notorio incremento del número de secuestros en la entidad, la PGR detuvo al entonces procurador de Justicia, Peredo Merlo y al coordinador de la policía judicial, Jesús Miyazawa, después que el jefe del grupo antisequestros de dicha corporación, Armando Martínez Salgado, fue sorprendido tratando de deshacerse de un cadáver.

Otro hecho fue que, aun cuando en el estado de Morelos no existe la figura jurídica de revocación de mandato, mediante una consulta ciudadana (plebiscito) que realizó el Congreso del estado, miles de personas se pronunciaron por la renuncia del gobernador.

El 15 de mayo de 1998 el gobernador Carrillo Olea solicitó licencia para separarse del cargo por tiempo indefinido, se dice que a iniciativa del entonces presidente Zedillo.<sup>31</sup>

Sin embargo, el problema no terminó ahí, pues el juicio político prosiguió ante el Congreso del estado, y el 2 de junio de 1999 declaró suspendido del cargo al gobernador constitucional con licencia Carrillo Olea y lo puso a disposición del Tribunal Superior de Justicia, cuyo titular en ese entonces era Jesús Vallejo Jiménez, concluyendo con un fallo que después tendría que rectificar, por obra de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, pues los tribunales del estado habían emitido la resolución de que se encontraban impedidos para seguir el procedimiento de juicio político, por estimar que el gobernador no era sujeto de responsabilidad oficial, fundamentándose para ello en que el artículo 137 de la Constitución local excluía al jefe del Ejecutivo del catálogo de funcionarios que podían ser sujetos de responsabilidad mediante dicho procedimiento.

En efecto, inconformes con tal resolución, el Congreso del estado promovió una controversia constitucional, impugnando que el presidente del Tribunal se abstuvo de decretar el arraigo del gobernador, demandando además la invalidez del resolutivo, considerando que para fallar el caso se debió de hacer una interpretación sistemática (y no literal) del artículo 137 de la Constitución local, que debieron tomarse en cuenta para ello las disposiciones del título cuarto de la Constitución federal, los preceptos de la Constitución local, así como los de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

El Pleno de la Corte, al resolver la controversia constitucional 21/99, dio la razón al Congreso del estado, determinando que de acuerdo a una interpretación sistemática y teleológica del citado

<sup>31</sup> Véase Moctezuma David, Tapia Medardo y Quero Morgan (coords.), *Los rituales del cambio, transformaciones del régimen y cultura política en Morelos*, Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2004, p. 137.

precepto, en relación con los artículos 109 y 110 de la Constitución general de la República y 6o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, se determina que el gobernador puede ser sujeto de juicio político y que el Tribunal Superior de Justicia debió de decretar su arraigo.

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tradujeron en las siguientes tesis.

Juicio político, el gobernador del Estado de Morelos es sujeto de responsabilidad oficial, en términos del artículo 135 de la Constitución de esa entidad, en relación con los artículos 109 y 110 de la Constitución federal.<sup>32</sup>

Juicio político, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo excluye de su procedencia al presidente de la república, lo que no pueden hacer las Constituciones locales respecto de los gobernadores de los estados.<sup>33</sup>

Juicio político. Los gobernadores de los estados, son sujetos de responsabilidad oficial, en términos de los artículos 109, párrafo primero y fracción I, y 110, párrafo II, de la Constitución federal.<sup>34</sup>

#### 4. El caso “Sergio Estrada Cajigal”

Tras el proceso seguido contra Carrillo Olea, el Partido Revolucionario Institucional sufrió un gran desgaste en el estado de Morelos, dando paso a la alternancia en el poder, con una sociedad más madura, en los comicios para gobernador resultó electo, en 2000, Estrada Cajigal, de extracción panista, quien tomó posesión del cargo el 1o. de octubre de ese año.

<sup>32</sup> Tesis P./J., 2/2000, Pleno, Novena Época, *Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2000, t. XI, p. 215.

<sup>33</sup> Tesis P./J., 3/2000, Pleno, Novena Época, *Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2000, t. XI, p. 628.

<sup>34</sup> Tesis P./J. 1/2000, Pleno, Novena Época, *Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2000, t. XI, p. 629.

Como se ha expuesto, apenas un mes antes de la llegada de Sergio Estrada al poder, el 28 de agosto de 2000, recién se había reformado el artículo 137 de la Constitución del estado, incluyendo un gran número de supuestos por los que el gobernador podría ser sujeto de responsabilidad mediante juicio político, entre éstos se encontraban: los de desatención de sus funciones y el de perjuicio a los intereses públicos o a su buen despacho. Por estos motivos se instruyó causa al gobernador ante el Congreso del estado, a iniciativa de un grupo de la sociedad civil.

El Congreso del estado, actuando como jurado de declaración, citó al Ejecutivo el 24 de octubre de 2004, y una vez escuchado al encausado por mayoría absoluta declaró que dicho servidor público era responsable de los cargos que se le imputaban, resolviendo separarlo del cargo. Contra tal resolución el gobernador en forma subsecuente interpuso tres controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los mismos hechos, y en un caso insólito, cuya legalidad resultó muy discutida, las tres controversias le fueron admitidas por la Corte y en las tres se le concedió la suspensión del acto reclamado, para que no fuera separado del cargo, figurando como ministro instructor del caso Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Dicho juicio político tuvo como precedente ciertos hechos que se relacionan con un oscuro pasado del jefe policiaco Agustín Montiel, a quien el Ejecutivo designó como coordinador de la Policía Judicial (Ministerial). La principal responsabilidad por la que el Congreso resolvió suspender del cargo al Ejecutivo se basó en la desatención de sus funciones públicas, al haber omitido remover de su puesto a dicho jefe policiaco, pese a las múltiples quejas y recomendaciones en contra de dicho servidor público.

En efecto, durante la substanciación del juicio político, se allegaron diversas constancias probatorias tendientes a demostrar que el entonces procurador de Justicia del Estado, José Luis Urióstegui Salgado, documentó el turbio pasado de Agustín Montiel durante la estancia de éste como servidor público en el vecino estado de Guerrero, y no sólo eso, sino que además el entonces pro-

curador documentó que en varias ocasiones solicitó al gobernador la remoción del coordinador de la Policía Judicial, sin embargo, quien fue destituido fue el propio procurador.

En su lugar queda al frente de la representación social Guillermo Tenorio Ávila, quien, de similar forma que su predecesor, pidió al jefe del Ejecutivo en reiteradas ocasiones que separara del cargo al coordinador de la Policía Judicial por estar relacionado con grupos de la delincuencia, sin obtener resultado alguno.

La situación se complica para el gobernador Sergio Estrada por los problemas de inseguridad, cuando aparecen varios asesinatos en la entidad relacionados con la función que realizaba el coordinador de la Policía Judicial. Peor panorama para el Ejecutivo se da cuando la Procuraduría General de la República encuentra elementos suficientes para considerar como probable responsable de la comisión de varios ilícitos al controvertido jefe policiaco, razón por la que se ordena que Agustín Montiel fuera recluido en una prisión federal de máxima seguridad. Recientemente, en 2008, Agustini Montiel fue condenado por un juez de distrito a treinta y cinco años de prisión, como responsable por delitos de delincuencia organizada.

Dentro del procedimiento de juicio político, en su defensa, que estuvo a cargo de Lozano Gracia, socio del despacho de Diego Fernández de Ceballos, el gobernador Estrada Cajigal interpuso ante la Suprema Corte tres controversias constitucionales (63/2004, 94/2004 y 106/2004), logrando que las tres le fueran admitidas y en cada una de ellas se le concediera la suspensión del acto reclamado; dicha suspensión se le concedió para efectos de que no fuera removido o separado del cargo de gobernador.

La Suprema Corte de Justicia había designado como ministro instructor, para substanciar las controversias constitucionales en contra de las resoluciones del procedimiento de juicio político seguido al gobernador de Morelos, a Sergio Aguirre Anguiano, quien se vio envuelto en una serie de contradicciones en sus resoluciones, que dieron origen a diversas tesis jurisprudenciales, y poco faltó para que se le instruyera juicio político al ministro Anguiano.

Ello en virtud de que, desde la primera de las controversias constitucionales, el acto reclamado se hizo consistir en la resolución del Congreso del estado, que actuando como jurado de declaración dentro del procedimiento de juicio político determinó que el gobernador era responsable de los hechos que se le imputaban y su separación del cargo. Desde luego dicha resolución no había adquirido definitividad, puesto que faltaba la etapa procesal ante el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, sin embargo, el ministro Aguirre Anguiano, omitiendo analizar alguna causal manifiesta de improcedencia, admite a trámite la controversia y concede la suspensión del acto reclamado.

Antes de que dicha controversia fuera resuelta, el ministro Anguiano admite una segunda controversia (94/2004) sin que se le adjuntaran pruebas, promovida por el mismo recurrente, por los mismos actos reclamados y en contra de las mismas autoridades, en veinticuatro horas resuelve conceder nuevamente la suspensión, aun cuando estaba subsistente la suspensión de la primera controversia, sin declarar la acumulación de autos y sin analizar causales manifiestas de improcedencia.

El 15 de octubre de 2004, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la primera controversia era improcedente por considerar que los hechos impugnados no eran definitivos, lo cual constituía una causa manifiesta de improcedencia mientras no hubiera emitido su resolución el Tribunal Superior de Justicia del Estado. No obstante la anterior resolución, cuarenta días después de pronunciada ésta, el 10 de diciembre de 2004, el ministro Aguirre Anguiano admite a trámite una tercera controversia constitucional, interpuesta por el mismo recurrente, por los mismos actos reclamados y contra las mismas autoridades, cuando el Tribunal Superior de Justicia del Estado aún no había fallado el caso, concediendo por tercera ocasión la suspensión del acto reclamado para que el gobernador no fuera removido del cargo.

Finalmente, el gobernador Estrada Cajigal logró permanecer en el cargo, pero lo que interesa resaltar aquí son los criterios de

la Corte en relación con la procedencia de una controversia constitucional en contra de las resoluciones dictadas por el Congreso del estado en el procedimiento de juicio político. En su tesis jurisprudencial P./J. 154/2005, la Corte determinó, tras de realizar una exposición detallada de las diversas etapas que conforman el procedimiento de juicio político en el estado de Morelos, que si la controversia constitucional se promueve contra la resolución dictada por el Congreso del estado erigido como jurado de declaración en el procedimiento de juicio político, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal, toda vez que dicho procedimiento no tiene la característica de definitividad requerida, por estar pendientes de sustanciación las etapas que corresponde llevar a cabo al Tribunal Superior de Justicia de la entidad.<sup>35</sup>

## VII. DEL MUNICIPIO LIBRE

En el orden constitucional, el municipio constituye toda una institución, es un elemento de primer orden del Estado mexicano, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, y, sin embargo, no ha podido lograr su consolidación como palanca del desarrollo nacional.

El municipio encuentra sus precedentes remotos en Roma durante su periodo de expansión. Conforme a su concepto romano, este calificativo se adjunta a las (*civitas*) ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado, cuyos habitantes por ese motivo se convertían en ciudadanos de Roma, tal como aconte-

<sup>35</sup> Tesis P./J. 154/2005, tesis jurisprudencial 176.260, materia(s): constitucional, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, enero de 2006, t. XXIII, p. 2063.

ció con el régimen municipal de Cádiz, España, cuando ese país era provincia de Roma.<sup>36</sup>

Los antecedentes del municipio en México se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo vigencia por algún tiempo en el territorio nacional, en la cual se establecía que para el gobierno interior de los pueblos se contaría con un ayuntamiento compuesto por alcaldes, regidores y el síndico procurador, y que durarían en su encargo un año. Desde entonces ya se contemplaba la figura de los jefes políticos, quienes presidían a los ayuntamientos.

La primera Constitución mexicana de 1824 no hizo referencia alguna a los ayuntamientos, y no será sino en la ley fundamental de 1836, de corte centralista, que se estableció que la nación se dividirá en departamentos y éstos en distritos, señalando la instauración de ayuntamientos de elección popular en las capitales de los departamentos y en las poblaciones con determinado número de habitantes. Para 1842 la ley suprema, denominada Base Orgánica de la República Mexicana, dispuso que las asambleas departamentales fueran las encargadas de aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades. Durante el gobierno de Maximiliano se expide el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en 1865, el cual previó que cada población tendría una administración municipal propia que estaría a cargo de un alcalde, nombrado en los casos de la capital por el emperador y en los demás por los prefectos de cada departamento; los concejos municipales serían de elección popular y un letrado haría las veces de síndico procurador en los litigios que debiera enfrentar la municipalidad.<sup>37</sup>

La Constitución de 1857 no se ocupó de regular la vida municipal, y tal vez a ello se debió que los jefes políticos se vieran ro-

<sup>36</sup> Cabrera Dircio, Julio, *Teoría del derecho municipal*, México, Ediciones Coyoacán, 2009, p. 22.

<sup>37</sup> Véase *Los derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. VII, pp. 306 y 307.

bustecidos en su autoridad en detrimento de la representación de los pueblos, pues los ayuntamientos quedaron supeditados a las autoridades de los gobernadores de los estados. Años después, quienes pugnaban por la modificación del orden establecido, abiertamente proponían el restablecimiento de la autoridad municipal, como lo hicieron Porfirio Díaz en el Plan de Tuxtepec, los hermanos Flores Magón en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, Madero en el Plan de San Luís o el propio Carranza en el Plan de Guadalupe; este último, después de asumir la presidencia provisional, expidió el decreto que reforma al entonces artículo 109 de la Constitución de 1857, para dejar establecido que “los estados tendrán como base de su división territorial el municipio libre, administrados por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno de los estados”, texto que pasará íntegro a la Constitución de 1917.<sup>38</sup>

Subsecuentes reformas modificarían el artículo 115 de la Constitución de 1917, algunas de gran trascendencia, como aquella de 1947 que reconoce la igualdad de la mujer para votar y ser votada en las elecciones municipales, o aquella otra de 1977 que introduce el principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos, sin embargo, la más importante reforma constitucional es la del 3 de febrero de 1983, por la que se establecen los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios, sus atribuciones en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sus facultades de coordinación con los estados para que éstos se hagan cargo de las contribuciones cuando las circunstancias así lo requieran, el establecimiento de las participaciones federales al municipio, las facultades de los congresos locales para aprobar la cuenta pública municipal y su ley de ingresos, así como las del ayuntamiento para elaborar planes municipales de desarrollo, entre otras.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 308 y 309.

*Morelos y el municipio libre*

Iniciado el siglo XX, el estado de Morelos aún se regía por su Constitución de 1870, que en materia municipal establecía que en cada cabecera de distrito y en las poblaciones de más de tres mil habitantes habría un ayuntamiento, compuesto por un presidente, síndico y regidores. Para ser parte de este cuerpo se requería, entre otras cosas, no ser miembro de algún culto y no estar sujeto a jornal; las elecciones para formar parte del ayuntamiento se realizaban mediante votación popular indirecta y se renovaba por mitad cada año (artículos 85-94); el gobernador estaba facultado para autorizar los gastos de los ayuntamientos (artículo 75, fracción VII). Además, se contemplaba la figura de los jefes políticos, una autoridad intermedia entre el gobernador y los ayuntamientos que les restaba a éstos por completo su autonomía.

La subsiguiente Constitución del Estado de Morelos data de 1930 y es la que actualmente rige en la entidad; reguló las facultades y organización del municipio en sus artículos 110-115, estableciendo cuáles eran los municipios que integraban el estado, que en ese entonces sumaban veintisiete, y dispuso que los municipios libres constituían entidades con personalidad jurídica propia, pero la política administrativa de los mismos fuera del estado correspondía al Ejecutivo. Indicaba además que el Congreso del estado estaba facultado para expedir la Ley Orgánica Municipal, que tendría como bases: que cada ayuntamiento fuera nombrado mediante votación popular directa, renovándose en su totalidad cada dos años, no pudiendo reelegirse para el periodo inmediato; administraría libremente su hacienda formada, además de sus bienes propios, por las contribuciones que fijara el Congreso; en el ramo judicial, el municipio estaría a cargo de los jueces menores que señalara la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en los casos de que desaparecieran los ayuntamientos el Congreso tenía facultades para nombrar sustitutos y convocar a elecciones.

A partir de esas disposiciones, la regulación municipal en la Constitución del estado ha venido evolucionando hasta establecer las bases que constituyen al municipio como un ente sujeto a los principios de la administración pública, esto es, una entidad que conduce sus acciones de acuerdo con distintas etapas que configuran el proceso administrativo (artículo 118, fracción I), conceptualizando y diferenciando las actividades municipales en sus tareas de planeación, organización, programación, presupuestación, ejecución y control, como se explica a continuación.

En efecto, la Constitución del estado impone a los municipios de la entidad la planificación de sus actividades y programas, que deberán establecerse en un Plan Municipal de Desarrollo (artículo 116), que tendrá que ajustarse a los objetivos, políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo y a las correspondientes del Plan Nacional; se elaboran por un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, mediante consulta popular por medio del sistema de planeación democrática (artículos 49-59 de la Ley Orgánica Municipal).

Su organización queda definida en la Ley Orgánica Municipal, que en sus títulos tercero y cuarto dispone la estructura y atribuciones de los diferentes cargos de gobierno y administrativos, que deberán de conformarse de manera singular, comprendiendo las facultades tanto del presidente municipal, síndico y regidores como las de los titulares del personal administrativo, esto es, de la secretaría municipal, tesorería, asuntos jurídicos, administración de servicios internos, servicios y obras públicas, seguridad pública y tránsito, registro civil, entre otros (artículos 75-107, Ley Orgánica Municipal).

Los programas de Desarrollo Municipal están sujetos a las disposiciones y directivas previstas en el Plan Municipal de Desarrollo, así como a aquéllas contenidas en el Programa Operativo Anual aprobado por el ayuntamiento; cada programa requiere ser presupuestado adecuadamente y comprender, si es el caso, los instrumentos de financiamiento convenidos y la deuda pública contratada (artículo 115, párrafo cuarto).

Con base en los programas de desarrollo y la determinación del gasto corriente, los ayuntamientos elaboran y aprueban el presupuesto de egresos, que desde luego deberá guardar proporción con el proyecto de ley de ingresos municipal, misma que toma en cuenta para su integración las contribuciones y demás partidas que integran la hacienda municipal, incluyendo las participaciones federales o estatales, todo ello con la finalidad de que se someta anualmente al Congreso del estado para su autorización (artículo 82, VII, Ley Orgánica Municipal).

La ejecución presupuestal para obras y servicios públicos que lleva a cabo el ayuntamiento, así como de las partidas para sus gastos de administración, esto es, la administración de los recursos que integran la hacienda pública municipal, se ejerce libremente por los ayuntamientos, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución del estado.

El control del gasto público municipal se realiza mediante mecanismos internos y externos. En este sentido, los municipios tienen la obligación constitucional de enviar para su aprobación anualmente su cuenta pública al Congreso de estado (artículo 115, párrafo segundo); también están sujetos a las revisiones que pudiera practicarles la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del estado (artículo 84). Por otra parte, los funcionarios y empleados de los ayuntamientos están sujetos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado por delitos y faltas administrativas en el ejercicio de su encargo, así como obligados a los procedimientos de entrega-recepción en los cambios de administración (artículos 28 y 174, Ley Orgánica Municipal).

No obstante los significativos avances en materia de administración, los municipios del estado de Morelos, lo mismo que la mayoría del resto de la República, enfrentan severas dificultades para el cumplimiento de las múltiples responsabilidades que la Constitución general de la República les encomienda, particularmente por carecer de autonomía presupuestal, pues están sujetos, en aproximadamente el 95% de sus ingresos, a las participaciones federales y estatales, que ante las periódicas crisis económicas que

atraviesa el gobierno federal ha sido una constante el recorte del gasto a los municipios, lo que ha afectado el federalismo, centralizándose las decisiones fundamentales de las políticas públicas en la capital.

Tema destacado en la Constitución del Estado de Morelos relacionado con el municipio es el relativo a los *contratos de colaboración público-privada*, por medio de los cuales se autoriza a una empresa particular hacerse cargo de la prestación de uno o de algunos de los servicios públicos que la Constitución general de la República encomienda a los municipios.

Recientes reformas a la Constitución del Estado, publicadas en el Periódico Oficial el 12 de mayo de 2007, actualizan una modalidad de prestación de servicios públicos municipales (también estatales) acorde con los principios de libre mercado, para que el Congreso del estado autorice a los ayuntamientos a celebrar contratos con empresas privadas para que éstas se hagan cargo de los servicios públicos, autorice el Congreso en el presupuesto de egresos municipal las partidas para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los contratos de colaboración público-privados, acepte como garantía de pago los ingresos municipales o el derecho de cobro de los mismos, así como para que el municipio contrate empréstitos o créditos con los cuales cubra las obligaciones de dichos contratos.

Consecuente con la citada reforma, el 16 de julio de 2008 se expidió la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, elaborada bajo criterios de mayor eficiencia para que el estado pueda contar con los servicios públicos requeridos. Los contratos se celebran hasta por treinta años y podrán tener por objeto “servicios de cualquier naturaleza”, que pueden consistir en el diseño, construcción, equipamiento, operación, administración, mantenimiento, arrendamiento, transmisión o explotación de activos, tangibles o intangibles, requeridos por el municipio, para dar cumplimiento a sus funciones o prestar servicios públicos a su cargo (artículo 2o., IX).

Conforme a la referida ley, dichos contratos de colaboración suponen que el municipio como entidad contratante obtendrá un mayor ahorro en la prestación del servicio público, el cual deberá proporcionarse por la empresa contratada de acuerdo con los estándares y niveles de calidad autorizados; dado el caso, la empresa contratada tiene facultades para subcontratar a otras empresas alguno o varios de los servicios que presta, se establece además que las autoridades municipales podrán permitir el uso a título gratuito u oneroso de bienes de su propiedad o de bienes federales que tengan asignados; se señala también que la justificación para realizar tales contratos es que estén de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal.

Como precedente de las aludidas reformas a la Constitución de Morelos, es de señalar el contrato realizado el 4 de abril de 2007 por el ayuntamiento de Cuernavaca con la Empresa Promotora Ambiental La Laguna, por el cual se le concede a esta última el servicio público de recolección de basura, así como su disposición final, situación que originó un trastorno social, particularmente cuando se autoriza por el ayuntamiento la disposición final de la basura en un predio (Lomas de Mejía) ubicado en el entorno de la ciudad de Cuernavaca.

Examinados los contratos de colaboración público-privados a la luz del artículo 115 de la Constitución general de la República que regula la vida municipal, encontramos que en este dispositivo únicamente se prevé la posibilidad de que los municipios celebren convenios de coordinación con los gobiernos de los estados para que éstos se hagan cargo de la prestación de algún servicio público municipal, del ejercicio de sus funciones o de la operación y ejecución de obras, y en otro supuesto se establece que los municipios podrán coordinarse o asociarse con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios (artículo 115, fracciones VII y III, inciso *i*, párrafo tercero). Pero ninguna referencia se hace o no existe relación de correspondencia entre las hipótesis contenidas en la ley suprema y la modalidad de prestación de servicios municipales a cargo de particulares mediante contra-

tos de colaboración público-privados autorizados por la Constitución de un estado (relación de subsunción), por lo que se impone la necesidad de modificar el texto constitucional para que se comprenda dicha modalidad de contratación de empresas privadas, pues la voluntad general expresada por medio de la soberanía popular que representa el pacto social que constituye la ley fundamental aún no se manifiesta en tal sentido.

Otro tema destacado de las reformas a la Constitución del Estado de Morelos en materia municipal es el relativo a las múltiples obligaciones que se imponen a los municipios de la entidad en relación *con los derechos de los pueblos y cultura indígenas*, los cuales por su importancia se tratan en otro apartado.

### VIII. PODER JUDICIAL

A principios del siglo XX en Morelos aún estaba vigente la Constitución de 1870, promulgada por el gobernador Francisco Leyva, la cual fue adicionada y reformada en 1871, 1878, 1882 y 1888.<sup>39</sup> En su título quinto se reguló al Poder Judicial del estado, estableció que éste se depositaba en el Tribunal Superior de Justicia, en los jueces de primera instancia y en los jueces menores.

Conforme a dicha Constitución, el Tribunal Superior de Justicia estaba integrado por tres magistrados (aun cuando el decreto que erigió al estado de Morelos estableció que serían cinco),<sup>40</sup> quienes eran designados popularmente mediante votaciones indirectas, duraban en su encargo cuatro años y podían ser reelectos; también un fiscal formaba parte del Tribunal Superior.

<sup>39</sup> Véase González Oropeza, Manuel y Acevedo Velázquez, Eleael (coords.), *Digesto constitucional mexicano, Las Constituciones de Morelos*, Cuernavaca, Congreso del Estado de Morelos-Instituto de Investigaciones Legislativas, 2002, p. 570.

<sup>40</sup> Véase *Estado de Morelos, 138 aniversario*, Cuernavaca, Poder Legislativo del Estado de Morelos-Instituto de Investigaciones Legislativas, 2007, p. 27.

Entre otras de sus atribuciones, correspondió al Tribunal Superior de Justicia resolver las controversias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, por leyes o actos que éste considerara inconstitucionales.

Para abril de 1913 en Morelos, el general Juvencio Robles exigió que el Congreso del estado le reconociera como gobernador; al negársele dicha petición, Robles aprehendió a todos los integrantes del Congreso, del ayuntamiento de Cuernavaca y al propio Ejecutivo, que en ese entonces era Benito Tajonar, enviándolos prisioneros a la ciudad de México. Con dicho cuartelazo se interrumpe el orden constitucional en Morelos.

A consecuencia de la Revolución mexicana, no es sino hasta el 4 de marzo de 1930 en que se convoca a elecciones para integrar los poderes del estado; el 7 de mayo se declaran válidas las elecciones y el 20 de noviembre del mismo año se promulga la nueva Constitución del estado, reestableciéndose el orden constitucional.

Carlos Lavín, gobernador provisional, promulgó el 17 de mayo de 1930 el decreto por el que se establece el Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Tribunales vigente en esa época.

Dicho decreto ordenaba que los magistrados interinos estuvieran presentes en el Teatro Morelos a las doce horas del 18 de mayo de 1930, con el objeto de rendir la protesta de ley. Se destacó en los considerandos de ese decreto que debido a las condiciones económicas del erario del estado, durante la mayor parte de los gobiernos provisionales que tuvo Morelos desde 1913 a esa fecha, sólo habían tenido un solo magistrado con el que funcionaba el Tribunal Superior, lo que restó importancia al Poder Judicial, y esta institución jurídica había sido relegada a una posición secundaria.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Véase *Historia del Tribunal Superior de Justicia en Morelos*, en <http://www.tsjmorelos.gob.mx>.

Cuando se restableció el orden constitucional en el estado, la legislatura reanudó la actividad del Tribunal Superior de Justicia, nombrándose magistrados interinos.

Se subraya además que en uno de los considerandos del decreto por el que se reanuda la actividad del Tribunal se señala, “que en la mayor parte de esos tribunales de los anteriores gobiernos provisionales se había arraigado la más intensa inmoralidad y era proverbial la forma poco escrupulosa con que se administraba justicia en el Estado de Morelos, salvo honrosas excepciones”.<sup>42</sup>

Quedando establecido el nuevo tribunal, al recibir al personal y oficinas de este cuerpo, se encontraron muy serios problemas de organización, actividad y moralidad en la mayor parte de los juzgados subalternos, por lo que se tuvieron que hacer remociones de funcionarios y empleados.

Vicente Estrada Cajigal, gobernador constitucional del estado, en su informe de gobierno de 1931, señaló: “que a esta demeritación de la investidura del más alto Tribunal del Estado se debe que los tribunales inferiores se hayan mantenido en un periodo de estancamiento y de indiferencia”.

El recién electo presidente del Tribunal Superior de Justicia enfrentó múltiples problemas, entre otros la precaria situación económica que atravesaba el estado, lo que generó la falta de recursos humanos y materiales para el desarrollo de las tareas de administración de justicia, por lo que tuvo necesidad de iniciar un nuevo modelo de administración de justicia a fin de alcanzar el reconocimiento y legitimidad ante la sociedad morelense, en ese entonces tan demeritada.<sup>43</sup>

Conforme a la nueva Constitución del estado del 20 de noviembre de 1930, se estableció en su artículo 89 que el Tribunal Superior se compondría de tres magistrados, durarían en su en-

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Véase González Oropeza, Manuel y Acevedo Velázquez, Eleael (coords.), *op. cit.*, pp. 73 y 74.

cargo cuatro años y serían electos por el Congreso a propuesta en terna que enviara el Ejecutivo. Ello representó un cambio significativo, pues los magistrados ya no serían nombrados por elección popular en forma indirecta, como se preveía en la anterior Constitución. Posteriormente, el artículo 89 de la Constitución del estado fue reformado, según decreto publicado el 14 de junio de 1950, para ampliar el mandato de los magistrados a seis años, además, de acuerdo con las reformas constitucionales publicadas el 22 de marzo de 1995, por las que se crea el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, la designación de magistrados correría a cargo del Congreso, pero la terna sería propuesta por el Consejo de la Judicatura, ya no por gobernador. Posteriormente, mediante la reforma a la Constitución local del 16 noviembre de 2008, ahora el procedimiento para elegir magistrados se lleva a cabo mediante una convocatoria pública que emite el Congreso, sin que el gobernador o el Consejo de la Judicatura propongan terna.

Por cuanto a los requisitos para ser magistrado, la Constitución de 1930 establecía en su artículo 90 los siguientes:

- I. Ser ciudadano morelense por nacimiento en ejercicio de sus derechos;
- II. Ser abogado titulado;
- III. Haber cumplido treinta años de edad;
- IV. Tener seis años de ejercicio profesional por lo menos, o tres en la Judicatura;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, ni en un juicio de responsabilidad a la destitución o suspensión de empleo; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza o cualquier otro que lastime seriamente la reputación en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Mediante la reforma al artículo 90 de la Constitución del estado, publicada el 22 de marzo de 1995, se suprime el requisito de

ciudadanía morelense para ocupar el cargo de magistrado, para establecer que únicamente era necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, de preferencia morelense, y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

Las reformas al citado precepto constitucional, del 16 de julio de 2008, establecieron, en sus fracciones III, VII y VIII, que para ser magistrado se requiere: poseer al momento de su designación, con antigüedad mínima de diez años, el título de licenciado en derecho; cumplir con los requisitos e indicadores de gestión y aprobar la evaluación que en su caso se realice, sus nombramientos deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por sus antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica; así también, que no podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario de Despacho o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, durante el año previo al día de su designación.

Así también, en 1989 se estableció que la edad mínima para ser magistrado ya no sería de treinta años, sino de treinta y cinco, y la máxima de sesenta y cinco.

Entre las atribuciones relevantes del Tribunal Superior de Justicia, conforme a la Constitución de 1930, se encontraban las de iniciar ante el Congreso las leyes o decretos que tiendan a mejorar la organización de los tribunales, la legislación civil y penal y los procedimientos judiciales; la de conocer de los juicios en contra de los funcionarios del estado por delitos del orden común o por delitos oficiales; conocer de las causas por delitos comunes; nombrar a los jueces de primera instancia a propuesta, en terna, del Ejecutivo, y dirimir las controversias que se susciten entre el Legislativo y el Ejecutivo por actos o leyes que se consideraran inconstitucionales. Es de observar aquí que conforme al nuevo texto constitucional desaparece el *recurso de casación*, del cual conocía el Tribunal Superior.

La misma Constitución de 1930 determinó, en su artículo 3o. transitorio, que dentro de los treinta días siguientes a que ésta

entrara en vigor debería ser nombrado un tribunal constitucional (ya no interino) conforme a lo dispuesto en sus artículos 40 y 70. Fue así que antes del término señalado por este transitorio el gobernador Vicente Estrada Cajigal envió al Congreso las ternas correspondientes para la designación de los magistrados, y el 20 de diciembre rindieron la protesta de ley tomando posesión de su cargo.

El Tribunal Superior de Justicia presentó, para su aprobación, al Congreso un proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial que fue aprobado y promulgado por el Ejecutivo el 22 de diciembre de 1930. Posteriormente, el mismo Tribunal Superior presentó ante el Congreso el proyecto de Reglamento Interior del mismo cuerpo, el cual fue aprobado y publicado el 22 de marzo de 1931.

El funcionamiento del Tribunal en Pleno y del Jurado Popular estaban previstos en la Constitución, en esa época se esperaba que se estableciera el Jurado Popular, sin embargo, nunca entró en funciones. Debido a las circunstancias que prevalecieron durante un largo periodo de gobiernos provisionales, tanto en los juzgados como en el Tribunal había un enorme rezago de expedientes inconclusos, y muchos reos se encontraban en las cárceles sin que se resolviera su situación legal. Al mismo tiempo muchas personas que estaban en libertad bajo fianza no eran juzgadas y continuaban indefinidamente en esas condiciones; también existía una gran cantidad de juicios civiles que no habían sido concluidos.<sup>44</sup>

Este primer Tribunal designado conforme a la nueva Constitución de 1930 dictó las medidas para conseguir que se reactivara el trabajo en los juzgados, al quedar establecido el Archivo General Judicial para todos los expedientes terminados en los seis distritos judiciales en que fueron concentrados. También se procedió a resolver todas las tocas de los asuntos que había pendientes en apelación y asuntos en revisión; sobre asuntos penales había

<sup>44</sup> *Idem.*

una cantidad exorbitante rezagada, que requirió un esfuerzo extraordinario de estos primeros magistrados.

Durante los primeros periodos constitucionales, el Tribunal Superior de Justicia se conformó de tres magistrados, y no es sino hasta el gobierno de Emilio Riva Palacio Morales, entre 1964 y 1970, cuando se aumenta el número de magistrados a seis para integrar una sala civil y una penal. Durante el gobierno de Lauro Ortega Martínez se modifican la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial, aumentándose el número de magistrados a doce, más uno que sería el presidente.<sup>45</sup>

Es en marzo de 1995 cuando en el Poder Judicial del Estado de Morelos se realizan cambios sustanciales de fondo, acorde con las reformas que había tenido la Constitución general de la República por los cuales se creaba el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación. Conforme a las reformas al artículo 92 de la Constitución del estado, publicadas el 22 de marzo de 1995, el Consejo de la Judicatura quedó integrado por cinco miembros, de los cuales uno sería el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo sería del Consejo; un magistrado numerario; un juez de primera instancia; un representante designado por el Ejecutivo del estado y un representante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Debe precisarse que posteriores reformas constitucionales publicadas el 6 de julio de 2008 suprimieron la representación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, para que en su lugar el quinto miembro del Consejo de la Judicatura fuera un representante de la legislatura local.

Desde el momento de creación del Consejo de la Judicatura, a nivel constitucional local se le otorgaron, conforme al artículo 92-A, entre otras, las facultades de: presentar a consideración del Congreso del estado la terna para la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como a convocar a con-

<sup>45</sup> *Idem.*

curso de méritos y exámenes de oposición para la designación de jueces; tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial; iniciar a solicitud del pleno del Tribunal Superior de Justicia, investigación sobre la conducta de algún juez u otro funcionario o empleado del Poder Judicial, y nombrar o remover a los funcionarios y empleados del Poder Judicial. Como se ha dicho, actualmente al Consejo de la Judicatura ya no le corresponde proponer la terna ante el Congreso para la designación de magistrados.

También quedó establecido que los miembros del Consejo de la Judicatura durarían en su encargo cinco años, pudiendo ser reelectos por un periodo más.

Así también, en la referida reforma de marzo de 1995 se creó la figura de la *inamovilidad de los magistrados*, cuando al término de su periodo de seis años sean ratificados por uno más, sin embargo, de acuerdo a las nuevas reformas constitucionales de 2008, desaparece la inmovilidad de los magistrados, pues se establece que si un magistrado es ratificado por otro periodo, sólo podrá ocupar el cargo por ocho años más, esta última disposición constitucional actualmente es objeto de controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se discute la constitucionalidad de la citada reforma, así como la retroactividad de su aplicación; pues varios magistrados aspirantes a la inamovilidad piensan que no se les puede aplicar tal precepto, además de considerarlo contrario a la Constitución general de República.

Otro cambio sustancial de las reformas de marzo de 1995 consistió en la creación de los *magistrados supernumerarios*, quienes constituirán una Sala Auxiliar. En noviembre de 1996 se instituye además la figura de los *magistrados interinos*.

Cabe resaltar que el Tribunal Superior de Justicia paulatinamente ha ido ampliado la esfera de sus atribuciones; entre éstas destacan sus facultades de investigación por violaciones a las garantías individuales, cuando tal hecho u omisión se le atribuya a un magistrado, a iniciativa del Ejecutivo, de un presidente municipal o de oficio; así también la de resolver acerca del juicio polí-

tico que se instruya en contra de los altos funcionarios, constituyéndose como jurado de sentencia, así como la de conocer del juicio político y el de procedencia en contra de los miembros de los ayuntamientos.

## X. LOS NUEVOS RETOS DE LA CONSTITUCIÓN DE MORELOS

Derivado de los estudios de derecho comparado, tanto en el ámbito internacional como nacional, se advierte que el constitucionalismo moderno paulatinamente ha ido transformando las instituciones jurídicas para perfeccionar el sistema democrático y la creación de nuevas formas de participación ciudadana, que pueden servir de modelo hacia un nuevo federalismo y un orden social más justo en el estado de Morelos, ampliando los derechos y libertades de los ciudadanos.

Por otra parte, del examen de algunas instituciones jurídicas previstas en la Constitución local se advierte que aun es necesario precisar, de acuerdo con la finalidad para la cual fueron creadas, su alcance, contenido y los procedimientos correspondientes, para que efectivamente cumplan con el objeto para lo cual fueron instauradas, preservando la paz social y el orden público, desde luego, sin contravenir la carta magna.

En este sentido, se considera conveniente realizar los estudios correspondientes para crear nuevas instituciones jurídicas y efectuar algunas precisiones en la Constitución Política del Estado de Morelos, que a manera enunciativa se señalan a continuación:

- La revocación de mandato.
- La responsabilidad por omisión en el desarrollo legislativo, a los miembros del Congreso del estado.
- Facilitar los mecanismos de participación ciudadana, en los procedimientos de plebiscito, referéndum y la acción popular.
- La creación del juicio de amparo indígena.

- La participación política de candidatos independientes.
- La creación de observatorios ciudadanos, como figura jurídica de participación social independiente.
- La inclusión en la Constitución del estado de la cláusula de jerarquía normativa, en la que se precise que esta Constitución es ley suprema de toda la entidad. Al estilo del artículo 133 de la Constitución federal.
- La corrección del procedimiento de juicio político.
- Facultar al Tribunal Superior de Justicia para que resuelva sobre la constitucionalidad de las leyes en el estado y declarar sobre la omisión de la expedición de leyes.
- Regular las relaciones entre los poderes del estado y los pueblos y municipios que se declaran autónomos.
- Prever y regular a nivel constitucional el procedimiento acusatorio penal.
- Reconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en la Constitución local.