



REVISTA LEXHISTORIA

Revista de la Academia
Americana de Historia del
Derecho

NÚMERO 2

JULIO-DICIEMBRE 2018

Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material
del Municipio de Puebla.

*Luis Gerardo Ortiz Corona
Yazmín Pérez Huerta
Eduardo Saavedra Luna*

El Consulado de Comercio de Cartagena de
Indias como herramienta del Comercio
Internacional y de las Administración de Justicia
Mercantil.

Jorge Pallares Bossa

Evolución histórico jurídica del Fuenro Inmunidad
en México.

Jessica Espinosa Vargas

Factores históricos de la discriminación hacia
las personas indígenas en el Sistema Jurídico y
Social Mexicano.

*Juan Pablo Salazar Andreu
Luis Gerardo Ortiz Corona
Fernando Méndez Sánchez*

Ortiz Corona, Pérez Huerta y Saavedra Luna

ACADEMIA AMERICANA
DE HISTORIA DEL DERECHO

Revista Lexhistoria

AÑO 1

MÉXICO, 2018

NÚMERO 2

Revista Lexhistoria

Consejo Editorial

Dr. Juan Pablo Salazar Andreu
Dr. Fernando Humberto Mayorga García
Dr. Juan Carlos Frontera
Dr. Fernando Méndez Sánchez
Dra. Mariana Durán Márquez
Dr. Guillermo Villa Trueba
El Consejo no se responsabiliza del contenido de los artículos ni de las opiniones expresadas en ellos.

ISSN pendiente

2018 Derechos reservados conforme a la ley
Academia Americana de Historia del Derecho
DERECHO DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS, año 1, No. 2, Julio-Diciembre
2018, es una publicación semestral publicada por la Academia Americana de Historia
del Derecho, DOMICILIO, Tel. + 52 1 (222) 212 0738, www.lexhistoria.com,
publicaciones@lexhistoria.com; Editor Responsable: Juan Pablo Salazar Andreu.
Reserva de derechos al uso exclusivo Nº. Pendiente, ISSN: en trámite, ambos
otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Responsable de la última actualización de este número, Secretario de la Academia de
Historia del Derecho Fernando Méndez Sánchez, Dirección calle 29 Sur 307, Colonia
La Paz, Puebla, Puebla, México, fecha de última modificación, 29 de noviembre de
2018.

Prohibida la reproducción de los artículos sin permiso de sus autores.

Contenido

Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla	1
El Consulado de Comercio de Cartagena de Indias como herramienta del comercio internacional y de la administración de justicia mercantil	19
Evolución histórico jurídica del Fuero Inmunidad en México.	37
Factores históricos de la discriminación hacia las personas indígenas en el Sistema Jurídico y Social Mexicano: México Independiente	60

Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla

Luis Gerardo Ortiz Corona¹

Yazmín Pérez Huerta²

Eduardo Saavedra Luna³

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo abordar el origen histórico, jurídico y social de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, concibiendo a ésta como un organismo que coadyuvó con el Gobierno y que tuvo como principal fuente de financiamiento algunos derechos municipales, impuestos, así como recursos privados. Se destacan entre las obras que realizaba: la pavimentación, infraestructura hidráulica, hospicios y gestión social, torneos deportivos, campañas de preservación del medio ambiente, fortalecimiento y difusión de valores, así como la enseñanza y práctica del civismo, la producción literaria y fotográfica. La Junta de Mejoramiento, fue un organismo que coadyuvó en el crecimiento y progreso del municipio y el Estado de Puebla por treinta años.

Abstract

This article aims to address the historical, legal and social origin of the Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, conceiving it as an organism that contributed with the Government and that had as main source of financing some municipal rights, taxes, as well as private resources. They stand out among the works: Paving, hydraulic infrastructure, hospices and social

¹ Licenciado en Derecho y Maestro en Administración y Dirección de Empresas por el ITESM, candidato a Doctor en Derecho por la UPAEP, se ha desempeñado como Docente en la Universidad Anáhuac de Puebla.

² Maestra en Pedagogía y candidata a Doctora por la UPAEP. Actualmente se desempeña como docente en la SEP, se ha desempeñado como funcionaria en el CERESO de Puebla y en la Delegación de la SER en Puebla. Especializada en el área de Derecho Informático.

³ Licenciado en Ciencias Políticas por la UPAEP y candidato a Maestro en Derecho por la misma institución. Ha desarrollado investigaciones sobre Democracia y Terrorismo. Ha publicado en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y presentado trabajos de investigación en Berlín y Ecuador.

management, sports tournaments, environmental preservation campaigns, strengthening and dissemination of values, as well as teaching and practicing civics, literary and photographic production. The Junta de Mejoramiento was an organism that contributed to the growth and progress of the municipality and the state of Puebla for thirty years.

Palabras clave

Mejoramiento, Civismo, Organismo, Ayuntamiento, Puebla

Keywords

Improvement, Civism, Institution, City council, Puebla.

Introducción

La estructura político administrativa de las Juntas de Mejoramiento en su concepción más general, es resultado del control político y económico ejercido por el gobierno y la administración del Presidente Porfirio Díaz. En este sentido, los funcionarios elegidos por el presidente vigilaban el cumplimiento de las órdenes de manera vertical, desde el centro y en los órdenes Federal, Estatal y Municipal⁴. Así las Juntas Federales de Mejoras y los Órganos Municipales, recibían recursos de la Federación y contaban dentro de sus comités, con funcionarios de ese mismo orden quienes estaban facultados para tomar decisiones de injerencia municipal.

Las Juntas de Mejora surgen a la par, pero no en el mismo sentido de la lucha por lograr la independencia administrativa y autónoma de los municipios. Se presume que el sustento legal de la misma no está aparejado al surgimiento del artículo 109⁵ de la Constitución política de 1857,⁶ que da origen al actual artículo 115⁷ de la Constitución, vigente, relativo a la personalidad jurídica y manejo del patrimonio, administración libre de su hacienda, y de las contribuciones y otros ingresos del municipio.

En este tenor, las Juntas Federales de Mejora, surgen ya con el nombre de Juntas de Mejoras Materiales, en el decreto de fecha 30 de agosto de 1934, por el cual se crea la Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales Administradoras. En el artículo 4º de dicha Ley, las Juntas surgen con una independencia de recursos y administrativa de los Ayuntamientos, se esperaba que, en coordinación con estos velaran por los intereses generales del territorio donde se hubieren establecido. Destacaba por ejemplo encargarse del

⁴Vid. Valadez, Diego y Marquéz, Daniel (Coords), *200 años de Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, t. II, p.40.

⁵Dicho artículo alude a que los Estados de la Federación podrán adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

⁶Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales Administradoras del 2 y 3 % sobre impuestos a la exportación e importación, DOF, 31 de agosto de 1934. Disponible en: <https://bit.ly/2Ry4ehv>, consultado el 14 de abril de 2018

⁷Este artículo al igual que el 109 de la Constitución de 1857, hace referencia al gobierno republicano, representativo y popular, añadiendo el contar como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre.

abastecimiento de aguas, la construcción de drenajes, el servicio de luz y energía eléctrica, así como la pavimentación y construcción de calles, hospitales, escuelas y edificios públicos, en cuanto a obras materiales se refería.

Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras

Los recursos necesarios para la ejecución de dichas obras fueron previstos en el decreto de fecha 30 de diciembre de 1924, que contiene la Ley de ingresos del Erario Federal, en su artículo 8º que instituía: “*los productos del 02% adicional sobre el monto de los impuestos de importación y exportación establecido respectivamente en las fracciones I, inciso D, y II, inciso D, del artículo 1º, se aplicarían al fomento de mejoras materiales del lugar en donde se efectué la recaudación*”⁸. Aunado a esta Ley, mediante decreto de fecha 13 de octubre de 1932⁹ se expide el Reglamento para las Juntas Federales de Mejoras Materiales, administradoras de las participaciones de los municipios en el impuesto minero. Bajo el Mandato del presidente Abelardo Rodríguez Lujan.

Respecto de la integración de estas Juntas, el mencionado decreto de octubre de 1932 señalaba, que estas debían estar integradas por un miembro del Ayuntamiento o de la Sociedad Civil, por un miembro de la Cámara de Comercio o de los comerciantes, que sería el tesorero y por un representante del Gobierno del Estado donde la Junta actuaba, que fungiría como secretario, estos tres se mencionaba eran cargos honoríficos.

Finalmente, mediante decreto de fecha 30 de agosto de 1934, se expidió la Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales Administradoras del 2 y 3 % sobre impuesto a la exportación e importación¹⁰. Fue entonces que, mediante este mismo ordenamiento, se declaró a las Juntas

⁸Cfr. Ley de Ingresos del Erario Federal, DOF, 30 de diciembre de 1924. Disponible en: <https://bit.ly/2RyRYx7>, consultado el 14 de abril de 2018.

⁹Reglamento para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, administradoras de la participación a los Municipios en el impuesto minero, 13 de octubre de 1932. Disponible en: <https://bit.ly/2AJCXTc>, consultado el 15 de abril de 2018

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales administradoras del 2 y 03 % sobre impuestos a la Importación y a la Exportación, Tercera Sección, del día 31 de agosto de 1934, p.1213.

Federales de mejoras como administradoras del impuesto recaudado, especificado en el nombre del mismo decreto.

En el discurso del expresidente Adolfo Ruiz Cortines de fecha 02 de abril de 1945, se infundió en las entidades federativas, la necesidad de crear a nivel Municipal las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, para encausar la acción de los particulares, mismos que no participaban en el manejo de fondos públicos municipales, ni se mezclaban en asuntos políticos o religiosos. A su vez se pensaba que estos organismos eran escuelas de civismo y natural preparación para el desempeño de funciones públicas y privadas.¹¹

Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla:

La propuesta fincada por el ejecutivo, se materializó para el Estado Libre y Soberano de Puebla el 24 de marzo de 1953, fecha en que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el decreto emitido por el Honorable XXXVIII Congreso Constitucional, el cual dio cuenta de la creación de la Ley que abría a los Municipios la oportunidad de adoptar Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en sus circunscripciones. Esta Ley estableció que en cada uno de los municipios en la entidad poblana debían integrar a sus cabeceras una Junta de Mejoramiento, cuya finalidad se enfocaba, evidentemente, a procurar el desarrollo material, moral y civil de las comunidades pertenecientes a dichas alcaldías. Con esta misión se concedió a dichos organismos la posibilidad de recaudar sus recursos de la cooperación privada y pública.¹²

La Ley de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado Libre y Soberano de Puebla, estableció la naturaleza de estos cuerpos colegiados que transitaron entre la proactividad ciudadana y el interés público.

En el Municipio de Puebla el antecedente de la instauración de esta Junta lo encontramos durante el mandato del gobernador Rafael Ávila Camacho, quien mediante decreto de fecha 24 de marzo de 1953 establece la normatividad

¹¹ Secretaría de Gobernación, *Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material*, México, 1958, p. 7.

¹² Ídem.

anteriormente citada. La Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material de Puebla. Contaba con patrimonio e ingresos compuestos por: aportaciones voluntarias, donaciones, herencias, legados de personas físicas y morales; aportaciones y subsidios realizados por el Gobierno Federal, el Estado o el Municipio, así como por las cuotas de cooperación equivalente al veinticinco por ciento sobre el Impuesto Territorial y el Impuesto al Comercio e Industria; así como también el veinticinco por ciento sobre los impuestos correspondientes al Ayuntamiento de Puebla de acuerdo a su Ley de Ingresos Municipales.¹³

La Junta de Mejoramiento tenía la facultad de solicitar al Poder Ejecutivo Estatal, el aumento o disminución de la tasa de los impuestos o de la cuota de cooperación, esto con la finalidad de atender el costo de las obras que se estuvieran realizando.¹⁴ El Recaudador de Rentas y el Tesorero Municipal de conformidad con la Ley que Crea las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y Material tenían la obligación de enviar diariamente lo recaudado por concepto de cuotas de cooperación y demás aportaciones.

En documentos presentados por la propia Junta, se asegura que más del 90% del dinero que recibía se destinaba a obras, 2.4% se utilizaba para la Comisión Moral y Cívica, mientras que más del 4.5% era utilizado en funciones administrativas¹⁵. Por otra parte, la Junta de Mejoramiento en conjunto con la administración del Gobierno del Estado, avalaba el programa denominado “Peso sobre Peso” implementado por el gobernador Mariano Piña Olaya, el objetivo, que los ciudadanos tuvieran la confianza de realizar aportaciones para la realización de obras materiales para su propio beneficio.

La Junta de Mejoramiento se encontraba organizada en una Asamblea General, la cual era la Autoridad Suprema. Todos los miembros gozaban de igual categoría, iguales derechos y un solo voto dentro de las sesiones, salvo el presidente quien contaba con voto de calidad en caso de empate. Las sesiones ordinarias se realizaban dos veces al año durante los meses de enero y julio

¹³Ley que Crea la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, POE, 7 de marzo de 1958.

¹⁴ Idem

¹⁵ Junta de Mejoramiento, Año 1, No. 1, Julio de 1989, Puebla, México.

mientras que en caso de ser necesario podían convocar a cuantas sesiones extraordinarias consideraran.

A su vez, la Junta de Mejoramiento contaba con un Órgano Ejecutivo o Consejo Directivo integrado por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario, un Tesorero, un Protesorero y cinco vocales¹⁶. Dentro de este consejo debía existir un representante de diversos sectores sociales como el sector comercial, industrial, obrero, banca, clubes de servicio, así como de instituciones tales como la Universidad Autónoma de Puebla (UAP), la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) y la Beneficencia Privada de Puebla¹⁷.

El presidente de la Junta de Mejoramiento, tenía como principales facultades, el representar al Consejo Directivo y a la propia Junta ante las autoridades Federales, Estatales o Municipales; debía llevar la firma social en toda clase de contratos, escritos y documentos sociales. De igual forma debía convocar a las Asambleas Generales y Sesiones; acordar y dar cuenta de los asuntos a tratar o tratados, entre otras atribuciones debía autorizar los recibos emitidos por la Tesorería interna, legalizar ante notario los nombramientos de los miembros de las diversas Comisiones Especiales, proponer la designación de un Gerente que prestara auxilio al presidente y en general ejecutar todos los actos de la Junta conforme a la Ley y al Reglamento de la misma¹⁸.

Los presidentes de la Junta de Mejoramiento Cívico, Moral y Material de Puebla fueron: Domingo Taboada (1958-1963); Rodolfo Budib (1963-1967); Abelardo Sánchez Gutiérrez (1967-1973); Eduardo Cué Merlo (1973-1974); Francisco Sánchez Díaz de Rivera (1974-1978); Rodolfo Real Encinas (1978-1981)¹⁹; Marcial Campos Reyero (1981-1985)²⁰; Bernardo Fernández Meyer (1985-1989), Heriberto Rodríguez Concha (1989 -1994).

¹⁶Ley que Crea la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, POE, 7 de marzo de 1958

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem

¹⁹ Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, 25 años: *Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla*, [Folleto], 1982, México.

²⁰ Universitario UPAEP, "280 Niños de 14 Colonias en el V Torneo de Fútbol Intercolonias", 1985, México, p.7

Comisiones y actividades

La Junta de Mejoramiento creó la Comisión Moral y la Comisión Cívica, las cuales tenían como principal objetivo la elevación del nivel moral de la sociedad del Municipio de Puebla, así como fomentar aquello que contribuya a la convicción del cumplimiento ciudadano considerando la formación cívica de la niñez y la juventud²¹. Básicamente se perseguían los principios de rectitud, limpieza y ejemplo, fomentadas a través de las prácticas morales de la honestidad, el espíritu de servicio social, el altruismo y la templanza²².

En este mismo aspecto, la Junta estableció dentro de su reglamento el compromiso por realizar las gestiones ante las autoridades competentes para que se cumplan las leyes y disposiciones que protegen y salvaguardan la moralidad pública. De igual forma, se propusieron encaminar sus acciones en torno a limitar la existencia de cantinas y pulquerías, así como sus horarios de funcionamiento, esto con la finalidad de preservar la salud moral y física de la niñez y juventud.

Dentro de sus acciones impulsaron campañas para prevenir el abandono de niñas y niños; mientras que combatían la mendicidad y la vagancia mediante la colaboración con las autoridades y organizaciones particulares, a través de la fundación de escuelas, asilos y la creación de talleres. En el ámbito cívico, también impulsaron campañas para fomentar la educación de los ciudadanos, a través de la realización de verbenas, teatros al aire libre, grupos deportivos. En el ámbito urbano se propuso una división de la ciudad por manzanas, designado como jefe de ellas, a una persona cuya conducta social y patriótica le hiciera ser un guardián de la misma. Se impulsó en periodo electoral un programa para emitir un sufragio responsable y patriótico²³.

La promoción deportiva fue quizá uno de los emblemas de la Junta de Mejoramiento; esto debido a que consideraban que el deporte era el instrumento

²¹ Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, *15 Años de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla*, [Folleto], 1972, México.

²² Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, *20 años: Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla*, [Folleto], 1977, México

²³ Reglamento de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Puebla, 29 de julio de 1958.

eficaz para fomentar la disciplina, la lealtad y la caballerosidad. De igual forma se buscaba alejar tanto a niños como jóvenes de los posibles vicios como el alcoholismo y la drogadicción. Durante todo el año es la Comisión Deportiva la encargada de promover en todas sus ramas, la promoción de dichas actividades.

La proyección de unidad y colaboración ciudadana se permeó también al deporte, toda vez que se dio especial prioridad a los deportes que conllevaban la organización de equipos. Es de destacar que sólo durante el año de 1989, la Liga de Fútbol de la Junta de Mejoramiento contaba con más de 4 mil jóvenes de todos los estratos sociales. Las actividades eran realizadas tanto en barrios como en colonias y consideraba también la participación de directivos y empleados de los organismos empresariales de Puebla.

Se creó la Subcomisión Deportiva la cual pretendió crear lazos entre barrios, colonias y juntas auxiliares de la capital de Puebla. Se promovió y patrocinó la creación de torneos deportivos de futbol, béisbol y basquetbol para niños, jóvenes y adultos, lo anterior para lograr una formación integral. Incluso se logró crear una liga amateur; denominada Liga Junta de Mejoramiento con la participación de hasta 400 equipos semanales. Su titular fue el Ingeniero Ricardo Villa Escalera quien creó también competencias de carreras atléticas y ajedrez.

Un problema que desde la Comisión Cívica se buscó atender, fue la educación vial en la ciudad, desde la promoción de la afinación de los vehículos para reducir la contaminación del aire, hasta el estacionamiento de vehículos en doble y triple fila; fenómeno que, a decir por la propia Junta, sólo generaba pérdida de tiempo, enojos, gastos innecesarios y riñas callejeras. De igual forma, la Junta consideraba a estas prácticas como egoístas, fomentadas por los padres de familia y las propias autoridades.

Para el desarrollo de su labor social en materia cívica y material, la Junta de Mejoramiento trabajó en conjunto con la Asociación Nacional Cívica Femenina, el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas Motolinía, la Casa de Cuna Palafox y Mendoza y la Junta de Beneficencia Pública y Privada.

En el terreno académico trabajó en conjunto con la Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Técnica Laboral, la Escuela Textil, el Instituto de Artes

Visuales y el Tecnológico Regional de Puebla. En el tema cultural se creó la Subcomisión Cultural que tenía como labor primordial el rescate de los valores culturales mediante la reedición de obras literarias ya agotadas y contenidas en el fomento del Instituto Nacional de Bellas Artes.

Algunas obras literarias, reeditadas por la Junta de Mejoramiento, aunque no se mencionan todas son: "La decoración simbólica de la Capilla del Rosario Puebla" del autor Francisco de la Maza del año de 1987; "Psiquis" del poeta Delfino C. Moreno del año 1982; "Estudio Histórico para ilustrar la Historia Civil, Eclesiástica, científica, literaria de esta ciudad de los Ángeles" de la Orden Dominica del año de 1910; "Puebla, su territorio y sus habitantes" del autor Enrique Juan Palacios del año de 1917; "Las Calles de Puebla" del investigador Hugo Leight del año de 1967.

La Junta de Mejoramiento creó la Comisión de Obras Materiales, buscando estudiar las necesidades públicas más urgentes del Municipio de Puebla, tales como mercados, red de agua potable, alcantarillado, pavimento, alumbrado público, rastro, entre otras²⁴. Dentro del estudio realizado, jerarquizaban aquellas que fueran más urgentes para su realización. Asimismo, dentro de las facultades de la Junta, ésta podía celebrar contratos con empresas, adquiriendo obligaciones para la ejecución de los trabajos.

Entre los años de 1964 y 1972, la Junta de Mejoramiento destinó de su presupuesto para obras específicas en materia de agua potable un total de \$16,000,928.23²⁵ (Dieciseis millones novecientos veintiocho pesos) Por otro lado, en materia de pavimentación, la Junta se enfocó en el nivelamiento de calles, pavimentación de nuevas vialidades y en la reconstrucción de aquellas que se consideraban antieconómicas. En la época seca donde no había lluvias, los esfuerzos se canalizaban a la construcción de banquetas en colonias populares.

Entre la pavimentación relaminación, riego de sellos, guarniciones y banquetas, la Junta de Mejoramiento gestionó entre los años de 1958 y 1973 la

²⁴ Reglamento de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, POE, 29 de julio de 1958

²⁵ Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, *15 Años de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla*, [Folleto], 1982, México.

cantidad de \$52,442,342.29²⁶ (Cincuenta y dos millones, cuatrocientos cuarenta y dos mil trescientos cuarenta y dos pesos) Es importante destacar que para la ejecución de obras se recurrió a la aportación económica de los dueños de los predios beneficiados. Relativo a la movilidad vehicular, la Junta de Mejoramiento se enfocó en la educación vial, la vigilancia policiaca y principalmente en la instalación de una red de semáforos para regular el tránsito en las principales vialidades. Así también, la Junta de Mejoramiento en conjunto con la Oficina de Ingeniería de Tránsito dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, planeó y construyó todo el sistema de señalamiento preventivo, restrictivo e informativo de la ciudad de Puebla²⁷.

La Junta de Mejoramiento trató ante el Ayuntamiento de Puebla, la construcción de Mercados Municipales, con la finalidad de liberar las vialidades obstruidas por los puestos ambulantes. Entre otras obras importantes gestionadas y ejecutadas por la Junta de Mejoramiento, se encuentra la construcción de casas sociales en asociación con la fundación Mary Street Jenkins; la construcción de paradas de autobús y quizá una de las obras más sobresalientes se dio en la regeneración de barrios como el de la Acocota, Analco, el Artista, la Cruz, el Alto y Xonaca, esto en materia de actualización de servicios y remozamiento del propio barrio²⁸.

La Junta de Mejoramiento, consideraba que el trazo de las calles, así como el sistema de coordenadas en que se distribuyen las calles y avenidas, buscan permitir la rápida orientación y localización de puntos. Bajo este esquema, la Junta generó mecanismos de participación para mantener dicha señalización en diversas zonas de la ciudad como el Centro Histórico, la Central Camionera de Puebla (CAPU), así como colonias y barrios.

También el origen del terreno donde actualmente se ubica la Preparatoria "2 de octubre" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, donado por los ejidatarios de la Colonia Concepción Guadalupe, fue conseguido por la Junta de Mejoramiento. Este terreno en un inicio fue donado para construcción de la

²⁶ Ibidem, p.15

²⁷ Ibidem, p.23

²⁸ Ibidem, p.37

Secundaria Técnica Federal N. 1 en Mayorazgo, sin embargo, dada su ubicación, fue donado después a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, durante la gestoría del rector Alfonso Vélez Pliego. Esta hectárea fue tramitada por la Junta en 1970; cuando la Junta de Mejora era presidido por Abelardo Sánchez y en conjunto con los padres de familia lograron esta área para contribuir a la educación de sus hijos.

La Junta dio seguimiento a este trámite hasta 1971, cuando se incluye por fin esta obra en los planes del Gobierno del Estado, de la Secretaría de Educación Pública, y del Comité Administrador para la Construcción de Espacios, en esta construcción participaron los colonos y los padres de familia con un 30% del costo total.²⁹

Se desarrolló también un importante trabajo dentro de las Juntas Auxiliares, se les proporcionó materiales de construcción, herramienta diversa para la ejecución de trabajos, equipo pesado para la apertura y acondicionamiento de caminos, instalación de alumbrado público, patios de escuela, pavimentación, drenaje, juegos, equipo deportivo y premios. En sus primeros quince años de existencia, la Junta de Mejoramiento, otorgó para las juntas auxiliares un total de \$5,585,931 (Cinco millones quinientos ochenta y cinco mil novecientos treinta y un pesos).

Extinción y desmantelamiento

Fue mediante decreto de fecha 20 de diciembre de 1994³⁰, que se abroga la Ley que creaba la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico, y Material del Municipio de Puebla. Esta establecía que lo bienes inmuebles y demás que hubieren adquirido por parte de la Junta pasaría a formar parte de la Hacienda Pública del Municipio de Puebla. También señalaba que la situación laboral de las personas que se encontraran trabajando en este organismo estaría bajo responsabilidad del Ayuntamiento.

²⁹ Vallejo Romero, W. F., Gaceta Tiempo Universitario, año 5, (3), el 14 de febrero de 2002.

³⁰ Decreto que abroga la Ley que creaba la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico, y Material del Municipio de Puebla, POE, 20 de diciembre de 1994.

Lo que se argumentó respecto de la inviabilidad de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, fueron las siguientes posturas que se desprenden a la literalidad del artículo 115 Constitucional, vigente al año 1994 a saber:

- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Estado.
- Los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley
- Los municipios administraran libremente su hacienda conformada por rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como por contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora. Sobre las participaciones Federales cubiertas por la misma Federación a los municipios, y por los servicios prestados y remarcando que no se establecería subsidios o exenciones respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de Instituciones Oficiales o Privadas³¹.

En lo que respecta a la situación administrativa, laboral, hacendaria y patrimonial que mantenía a la Junta Cívica, Moral y Material del Estado de Puebla y los recursos que permitían su existencia se dieron por concluidos, dejando para el gobierno del entonces gobernador Manuel Bartlett Díaz, la posibilidad de regular los bienes adquiridos por la misma y la situación laboral de los trabajadores de aquel organismo.

Conclusión

La Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio Puebla como un organismo coadyuvante con el gobierno municipal y estatal, tuvo aceptación en sus inicios, sin embargo, sus estructuras económicas y jurídicas encontraron una evolución normativa que la confrontó con el propio Ayuntamiento, situación que

³¹ Ibidem

provocó la derogación de la normatividad que sustentaba la existencia de la propia junta, en virtud de que el Ayuntamiento pugnaba por el reconocimiento de su autonomía y autogestión. La Junta de Mejoramiento fue un bastión de la sociedad en la búsqueda de una transformación social a través de la gestión de servicios públicos o materiales, así como del desarrollo de elementos morales y cívicos que tenían como principal objetivo el fortalecimiento de la ciudadanía y la procuración del bienestar de la sociedad en su conjunto.

No se podría entender el amplio desarrollo social y cultural del municipio de Puebla en gran parte de la segunda mitad del siglo XX, si no fuese por la participación de una gran cantidad de empresas, escuelas, fundaciones, patronatos, organizaciones y comités participantes dentro de la propia junta. Los aportes en los ámbitos morales, cívicos y materiales dejan como enseñanza la valía de la organización y la coordinación entre los ciudadanos, el gobierno y la sociedad civil organizada.

La memoria histórica del municipio de Puebla, debe reconocer hasta nuestros días el aporte de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, así como rescatar de esta, sus mejores prácticas, eficiencia y eficacia en los recursos humanos, materiales y tecnológicos que en su tiempo tuvieron disponibles.

Abreviaturas:

DOF: Diario Oficial de la Federación

GOE: Gaceta Oficial del Estado

POF: Periódico Oficial del Estado

UNPF: Unión Nacional de Padres de Familia

UAP: Universidad Autónoma de Puebla

UPAEP: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

JMMCMMMP: Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla

Fuentes de información

a) Legisgrafía:

- Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, DOF, 13 de enero de 1948. Puebla.
- Ley que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material de Puebla, Sección de Leyes, POE, 24 de marzo de 1953, Puebla.
- Decreto sobre La Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral Cívico y Material de Puebla, POE, 24 de marzo de 1953, Puebla.
- Ley que Crea la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, POE, 7 de marzo de 1958, Puebla.
- Decreto del H. Congreso del Estado, que Abroga la Ley que Crea la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, POE, 20 de diciembre de 1994, Puebla.
- Periódico oficial 4383, Decreto número 521 por el que se abrogan diversas leyes del Estado de Morelos, 16 de marzo de 2015, Sexta época <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2005/4383.pdf>
- Reglamento de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, POE, 29 de julio de 1958, Puebla.
- Ley de Juntas de Mejoras del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, GOE, 19 de agosto de 2005, Veracruz.

b) Bibliografía:

- Balderas, Israel, Camacho, Corona, Las Secretarías de Estado del ejecutivo Federal, Ley de Secretarías de Estados. Diario Oficial de la Federación, diciembre 31 de 1917.

- Secretaría de Gobernación, Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Origen y Disposiciones Legales que regulan su organización y funcionamiento. México, 1958, p. 7.
- Vallejo Romero, W. F., Gaceta Tiempo Universitario, año 5, (3), el 14 de febrero de 2002. Disponible en línea en <http://radiobuap.com/2015/11/el-origen-de-la-preparatoria-2-de-octubre-de-la-buap/>

b) Cibergrafía:

- Decreto del 04 de abril de 1924, Decreto relacionado al artículo 3º, 30 de diciembre de 1923, relativo al pago de Derecho Consulares y certificación de actas de registro, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4571889&fecha=12/04/1924&cod_diario=195781
- Gobierno ciudadano del Estado de Nuevo León, Información para la integración de Juntas de Mejoras. Disponible en línea en <http://www.nl.gob.mx/servicios/ciudadania-sociedad-civil-e-informacion-publica/sociedad-civil-organizada>.
- Ley Orgánica para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales Administradoras del 2 y 3 % sobre impuesto a la exportación e importación, 31 de agosto de 1934, Sección Primera, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193549&página=1&sección=1
- Ley de Ingresos del Erario Federal, 30 de diciembre de 1924, página 13 de la 3a sección, edición matutina en Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, disponible en línea. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4571883&fecha=12/04/1924&cod_diario=195781

- Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, Sección Única, 2 de abril de 1924, p.1362, disponible en línea en [recuhttp://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4566726&fecha=27/02/1924&cod_diario=195462](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4566726&fecha=27/02/1924&cod_diario=195462)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 24 de diciembre de 1958, México, Revista de Administración Pública, UNAM, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18619/16741>
- Manual de Organizaciones y Procedimientos de la Dirección de Juntas de Mejoras Morales Cívicas y Materiales, de Soledad de Graciano Sánchez de San Luis Potosí, de fecha 02 de enero de 2017, https://www.municipiosoledad.gob.mx/pdf/transparencia/19_fraccionIV/manuales/organizacion/Dir_Junta_de_Mejoras.pdf
- Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, 1891, México, Castillo y Macedo Editores, disponible en línea en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080046639/1080046639_MA.pdf
- Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1856. Se puede consultar en Dublán Manuel y Lozano, José María, Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, México, Imprenta de Comercio a cargo de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara de Comercio a cargo de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1877, tomo VIII, número 4632. Se puede consultar en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1668/9.pdf>
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, Decreto No. 723 mediante el cual se deroga la fracción II del artículo 81 y el artículo 85, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, y se abroga la Ley Reglamentaria de la fracción XXIV del artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal, sobre la creación y funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral Cívico y Material., 12 de mayo de 2004, TOMO CXXIX, LVIII - 722

- <http://poarchivo.tamaulipas.gob.mx/periodicos/2004/0504/pdf/cxxix-57-120504F.pdf>
- Periódico oficial del Estado de Baja California, Número 5, Mexicali Baja California , 03 de febrero de 2016, en el apartado relativo al Gobierno Municipal.
<http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/legislacion/periodico/03-02-06.pdf>
 - Periódico Oficial del Estado de Coahuila, Primera Sección, Tomo CXVIII, número 77, Decreto 145, 25 de septiembre de 2015, Saltillo, Coahuila.
<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/77-PS-25-SEP-2015.PDF>
 - Pani, Alberto J, Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales 1923-1924-1925, Talleres de la Editorial Cultura, México, 1926, disponible en línea en
<http://memoriasdehacienda.colmex.mx/mh/pdfs/1923-1925-I.pdf>
 - Reglamento para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, administradoras de la participación a los Municipios en el impuesto minero, 13 de octubre de 1932, página 05 de la 1a sección en la edición matutina,
<http://dof.gob.mx/index.php?year=1932&month=10&day=15>
 - Reyes, Oscar Bernardo, Manual de Derecho Aduanero, 2012, Oxford University Press, México, p.8. <https://books.google.com.mx/books>.
 - Serra, Andrés, "La Naturaleza Jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales". Revista de la Facultad de Derecho de México, México, núm. 51, disponible en línea en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/26010/23393>.
 - Valadez, Diego y Marquéz, Daniel (Coords), 200 años de Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, t. II, p.40, recuperado de www.inap.mx/portal/images/pdf/book/67261.pdf.

El Consulado de Comercio de Cartagena de Indias como herramienta del comercio internacional y de la administración de justicia mercantil

Jorge Pallares Bossa³²

Resumen

El presente ensayo revela el papel que el Consulado de Comercio de Cartagena de Indias desempeñó en el desarrollo del comercio de ultramar del cual, al final del periodo colonial fue una pieza valiosa que si bien promovió el desarrollo y el progreso sirvió también para promover la libertad y la autonomía. De la misma manera, se plantea el papel que dicha institución jugó en el sistema de administración de justicia mercantil

Abstract

This essay reveals the role that the Consulate of Commerce of Cartagena de Indias played in the development of overseas trade, of which, at the end of the colonial period, it was a valuable piece that, while promoting development and progress, also served to promote freedom and autonomy. In the same way, the role that said institution played in the system of commercial justice administration is considered

Palabras clave

Consulado de Comercio, Comercio Internacional, Casa de la Contratación, Justicia Mercantil

³² Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena

Keywords

Consulate of Commerce, International Trade, House of Contracting, Commercial Justice

Introducción

Los Consulados de Comercio fueron una institución, cuyos orígenes pueden rastrearse en la Alta Edad Media europea, después que la desarticulación del Imperio Romano obligó a los distintos reinos y feudos que existían a regionalizar sus relaciones, con base en un derecho estatutario que velaba por los intereses de cada centro urbano y de su área de influencia, sin desmedro de un “*jus communis*”, que seguía reconociendo al latín como su “*lingua franca*” y por supuesto, sin desconocer la relación que mantenían con el Papado, en el derecho canónico.

De esa manera, muy temprano en el Siglo XII surgen instituciones como las “Roles de Oleron”, que propician la creación en Inglaterra de un “Black Book of Admiralty” (Libro Negro del Almirantazgo), hasta desembocar en las reglamentaciones del “Consulat del Mar” (Consulado del Mar), la más importante de las cuales se desenvolvió en Cataluña en el Siglo XIV, antes que se difundiera por todo el Mediterráneo y promoviera en la bota itálica las “Tablas Amalfitanas”, recopiladas en la República de Amalfi.

Pero, la institución más desarrollada de este legado comercial bajo medieval, es, sin duda, la Hansa Alemana, que se extendió entre el Siglo XIII y el Siglo XVII, y que en su mejor momento llegó a tener una cobertura de ochenta ciudades entre costeras y del interior y que desarrolló las operaciones marítimo comerciales en el Mar Báltico bajo el liderazgo de Lubeck. En ese sentido, la tarea adelantada por la Hansa fue de un enorme provecho para el comercio marítimo y el derecho internacional, dados los numerosos tratados que suscribió.

Sin embargo, el punto más alto en el desarrollo de los negocios internacionales se dio en la República de Venecia, que sacando provecho de su posición estratégica en la confluencia del Adriático, con la provisión de sal a los viajeros al oriente se convirtió en rival del imperio turco-otomano, estableciendo barrios extraterritoriales a la cabeza de los cuales estaban funcionarios que operaban a manera de cónsules de comercio.

Así las cosas, los Consulados de Comercio se convirtieron en una institución protectora y promotora de los intereses de los comerciantes, que en la época napoleónica vieron cómo se desconocían sus prácticas y costumbres en beneficio de un derecho nacional, que ignoraba lo que al interior de sus ferias y de las instituciones practicaban. Por eso mismo, los Consulados de Comercio fueron también una institución acogida en España, especialmente a partir del momento en que el acceso de los Borbones a la Corona, y como dueños de una mentalidad progresista, dieron a esta reconocimiento, al lado de proyectos que como el de la Casa de la Contratación de la Sevilla primero y Cádiz después, incorporaron al sistema comercial y jurisdiccional las funciones que desplegaban.

En el ámbito americano los Consulados de Comercio fueron utilizados en el marco de las reformas borbónicas como instituciones a las que se agregaron nuevas funciones, a la manera de tecnológicos universitarios en las que se impulsaban nuevas profesiones, como la astronomía, la agricultura, las escuelas náuticas, etc, en las cuales, aprovechando la ruptura con altas jerarquías de la Iglesia Católica, renovaron la formación profesional, por encima de las profesiones tradicionales que continuaban cursándose en centros docentes de educación superior de primera categoría, como Salamanca o Alcalá de Henares.

Y no solo eso, sino que siendo los miembros de los Consulados de Comercio en América, léase México, Cartagena de Indias, Veracruz o Puebla de los Ángeles, integrantes de las élites locales y regionales, promovieron el progreso y el desarrollo a la luz de las nuevas tendencias mundiales, llegando incluso a oponerse, como el caso de Cartagena de Indias, a las decisiones adoptadas en la Península.

De la España Imperial a la decadente del siglo XVII.

España fue desde el comienzo de su inesperada historia imperial un Estado centralizado. El simple hecho de que el Descubrimiento de América por el Almirante Colón, ocurriese el mismo año de 1492, al concluir de la Guerra de Reconquista, que los Reyes Católicos adelantaron, así lo comprueba. En ese sentido, a la dupla monárquica no le quedaba otro camino que replicar en el nuevo mundo el gobierno fuerte que exigía la reunificación política peninsular.

Fue así como en 1503 los Reyes Católicos crearon en Sevilla, la Casa de la Contratación, un organismo cuya función era administrar y controlar el creciente tráfico de embarcaciones a las Indias. En ese sentido, nadie podía desplazarse a América ni fletar mercancías sin la aprobación de la Casa de la Contratación, a la que debía cancelarse un impuesto del veinte por ciento destinado a la Corona. Pero, además se imponía a los viajeros la obligación de reseñar el viaje, entregar informes sobre lo descubierto o explorado y elaborar cartografías de los sitios visitados, con lo que bien pronto las crónicas de Indias y la cartografía se convirtieron en oficios que quedaron bajo el control de dicho organismo. Así nació el Archivo de Indias y la importancia de Sevilla se acrecentó dado el papel que el instituto monopólico jugaba en el flujo del comercio internacional.

Sin embargo, la magnitud de la empresa que la Corona española había iniciado en América era de una dimensión colosal y se advertía a simple vista, la incapacidad de asumirla bajo su entera responsabilidad, que, el mismo tiempo no podía compartir con otros Estados europeos, Inglaterra, Francia, Portugal o los Países Bajos, que mantenían conflictos con ella. Por eso, debió acudir a prestamistas, con el fin de apoyar financieramente la empresa o para construir embarcaciones en astilleros reconocidos que no abundaban en España. Con esas decisiones, los resultados del proceso de conquista y colonización mejoraron, pero también, de alguna manera, los frecuentes acuerdos limitaron su autonomía, la primera de las cuales derivó de la competencia de sus vecinos con la "Bula Intercoetera" de 1493 y el Tratado de Tordesillas de 1494, avalados por el Papado y pactados con la monarquía portuguesa.

Por cierto, que al regreso de Colón a la península este reclamó del Rey el monopolio de la colonización de América, pero habilidosamente los Reyes Católicos, encomendaron la responsabilidad de dialogar a Juan Rodríguez de Fonseca, un funcionario eclesiástico que haciendo valer el poder, despojó al almirante de una pretensión exagerada y acabó finalmente por atribuir el control al rey sin intervención colombina y la creación de la Casa de la Contratación de Indias en 1503. También con su influencia, se creó en 1524 el Consejo de Indias organismo que asesoraba al rey en funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

La elección de Sevilla como sede de la Casa de la Contratación, no era casual en la medida en que encauzaba los flujos mercantiles que venían del norte de África y mantenía relaciones comerciales con Italia y el Atlántico Norte. El impacto de dicha decisión real fue tal que Sevilla desplazó a Amberes como centro financiero de Europa. Al lado de la Casa de la Contratación nace el Consulado de Mercaderes a Indias o simplemente el Consulado, una asociación comercial que protegía al comercio y que al nacer asumió parte de la jurisdicción civil que comenzaba a ejercer la Casa de la Contratación. En el Consulado se asociaban todos los empresarios de Indias siempre que no fueran extranjeros o subordinados de los miembros, y sus ingresos derivaban básicamente de la avería o seguro marítimo, obligatoria para quien cargase mercancía de valor superior a los mil ducados. Esta contribución se hacía para sufragar parcialmente la organización de una Armada que defendiera a los buques del ataque de corsarios y piratas. En últimas, esa amenaza exterior acabaría obligando al gobierno español a establecer el “sistema de flotas” o navegación en convoy que sustituyó la práctica del navío suelto. El Siglo XVII es, sin duda, la centuria del gran imperio español cuya cobertura se extendía literalmente a todo el planeta, incluídos la totalidad de los continentes conocidos, dirigidos por dos reyes legendarios Carlos V y Felipe II.

Al respecto, señala Joseph Pérez: “Si España pudo desempeñar dicho papel, era porque disponía de medios para ello. La producción de plata en las Indias aumentó prodigiosamente en la segunda mitad del Siglo XVI y permitió costear las intervenciones de España en Europa. Porque los mercenarios exigían ser pagados en moneda de buena ley. Merced a los asientos firmados con los bancos, se transferían a Italia, Alemania y a los Países Bajos las cantidades requeridas para pagar a las tropas. Esto supuso un excelente negocio para las grandes casas mercantiles, pero el comercio se resintió, su volumen disminuyó, mientras que las finanzas prosperaron. Cuando los tesoros de las Indias tardaban en llegar, el rey recurrió a los contribuyentes españoles. A la larga, la afluencia de metales preciosos y los impuestos resultaron insuficientes. Al final del reinado en 1596, España se declaró en suspensión de pagos. Poco después firmó la Paz de Vervins. Era el reconocimiento del fracaso de una ambiciosa política que como en tiempos

de Carlos V se había propuesto dos metas: la guerra contra los turcos y la lucha contra el protestantismo” (Pérez 177) .

Las decisiones reformistas de los Borbones.

El acceso al poder de los Borbones, como resultado de la Guerra de Sucesión Española y consecuencia de lo pactado en el Tratado de Utrecht (1713-1714), redistribuyó en Europa las áreas de influencia y la pérdida de las posesiones significó para España un cambio de mentalidad en la dirección del Estado Ibérico. En efecto, Francia de donde era originaria la nueva familia monárquica, era ya una nación líder del desarrollo europeo, que estaba llamada a aplicar nuevos criterios políticos que el movimiento de la Ilustración impulsaba y de los cuales España estaba hasta entonces a la zaga. Para ello, Felipe V, que intentaba formalizar una verdadera administración pública, comenzó por establecer el régimen de intendencias, de gran éxito en Francia y encargó de su organización al experto Jean Orry, quien transfirió los poderes de la nobleza a funcionarios técnicos competentes.

Dice Gullón: “El reformismo borbónico tenía claro que había que dedicarle una especial atención a los problemas de la Carrera de Indias ya que la consideró parte esencial de la estructura económica que debía sostener el Imperio. En 1701 se produjo una reducción notable de cargos en la Casa y la promulgación de los Reales Proyectos para el despacho de las flotas, en 1711 y 1712 redactados por el entonces secretario del Consejo de Indias Bernardo Tinajero De la Escalera ya manifestaba un cambio en el mando sobre las órdenes e instrucciones para el apresto de las armadas y flotas que posteriormente se consolidarían con la llegada de este a la recién creada Secretaría del Despacho de Marina e Indias” (Gullón Abao 10).

Acerca de la vinculación francesa al ejercicio de la monarquía, al decir de Bustos Rodríguez, la historiografía española suele distinguir tres períodos de los cuales puede advertirse el primero, en desarrollo de la Guerra de Sucesión, cuando se hacía más necesario el apoyo de Luis XIV para obtener la victoria. El segundo periodo, se dio a medida en que se acercaba la paz, pero entonces los ingleses

parecían más próximos a verse favorecidos al punto de incentivar desde Francia el componente comercial, especialmente si este involucraba a la preciada América. En el tercer periodo y como fruto del conflicto bélico que demoró 10 años, otros países como Italia o Alemania pudieron influenciar en el destino de la gran potencia que para entonces era España, ya fuera directa o indirectamente.

El fallecimiento de su primer esposa y el comportamiento bipolar de Felipe V, lo llevaron a un rápido segundo matrimonio con la italiana Isabel Farnesio, mujer de recio carácter que lo animó a deshacerse de su “camarilla francesa”. Es así, como surge la figura del cardenal Giulio Alberoni que se convierte en su nuevo secretario de Estado y consejero en reemplazo de los asesores Jean Orry y Gaspar Macanaz. Alberoni, orientó la política internacional del rey hacia la recuperación de antiguas posesiones españolas, cedidas en Utrecht y fue así como se conquistó en 1717 la Isla de Cerdeña y se invadió Sicilia, hasta entonces en poder del Sacro Imperio Romano Germánico. Esta acción daría lugar a la Guerra de la Cuádruple Alianza (1718-1720) en la que España fue derrotada por las otras potencias europeas. Pero, también Alberoni junto a Luis Patiño efectuaron el traslado de la Casa de la Contratación de Sevilla a Cádiz, frente a los insistentes reclamos por el apoyo que las fuerzas gaditanas le dieron al rey en la Guerra de Sucesión Española.

Al referirse al traslado de Sevilla a Cádiz apunta el propio Bustos: “El camino que conduce hasta el traslado no está aún satisfactoriamente reconstruido ya que probablemente una parte importante de las decisiones y, sobre todo, de las presiones ejercidas y de los acuerdos privados se produjeron verbalmente o en secreto, sin dejar huella documental. (...). No podemos olvidar que la decisión del traslado al margen del secreto impuesto, no debió desde el principio de estar falso de controversia, de posiciones a favor y en contra de la participación de diferentes instancias y agentes que oscurecen y complejizan el proceso” (Bustos Rodríguez 127).

Para Cádiz, no fue una administración fácil, dada la oposición de la poderosa Sevilla cuya argumentación en defensa de su postura intelectual, se basaba en la ingerencia de los extranjeros en la actividad comercial de Cádiz, por los eventuales peligros que entrañaba, que podrían ocasionar en un eventual conflicto con los

países involucrados en el comercio a ultramar. Ello se afirmaba, no obstante a que existían dos leyes antiguas que naturalizaban a los extranjeros (leyes de 14 de agosto de 1620 y de 1 de noviembre de 1681). Todo esto, conduciría a la monarquía a restringir el papel de los extranjeros y jenízanos en el comercio de la Carrera de Indias, cuya nómina autorizaba el Consulado de Cargadores a Indias, establecido en Cádiz.

Sobre el particular, apunta Gullón: “Pero, a las reformas orientadas a la restauración de un sistema monopolístico más eficaz y con la fuerte oposición del Consulado gaditano que veían la apertura de otros puertos del litoral como un peligro para sus intereses comerciales, se dieron los primeros pasos para introducir un sistema similar al que ya usaban otros países, las compañías. Siempre salvaguardando el monopolio del Estado se creó una compañía por acciones para el comercio con Honduras y Caracas y en 1721 se firmó otra a la que se le denominó la Compañía de Galicia, ambas ocuparían circuitos al margen de los destinos comerciales de las que tenían las flotas. Con posterioridad en 1728 se creó la Real Compañía Guipuzcoana, la de La Habana en 1740 o la de Cumana en 1752, entre otras” (Gullón 10).

También se abrió espacio comercial a los llamados “navíos de registro” que debían cubrir aquellas zonas tradicionalmente excluidas de la “rutas de los convoyes”, lo que serviría para desarrollar áreas geográficas que habían sido relegadas a un segundo plano, como ocurría con el Río de La Plata (Argentina) y Chile, especialmente entre 1740 y 1756. En ese sentido, se puede afirmar que el sistema de registros, por su carácter liberalizador, fue el antecedente del Decreto de Comercio Libre de 1765 y especialmente del Reglamento de Libre Comercio de 1778, que abrió nuevos puertos peninsulares con América y amplió el reducido número de los establecidos en ese continente, entre los cuales estaba Cartagena de Indias, condujo a la supresión del monopolio y a la Casa de Cádiz en 1790.

Dice Crespo: “Es conocido que desde el siglo XVI, la restricción que la Corona quería poner al comercio extranjero con América era inoperante. A mi entender había dos cuestiones paralelas en este trasfondo estructural, relacionado con la verdadera naturaleza del funcionamiento en red internacional que desde el

principio tuvo la financiación del imperio español: En primer lugar estaba la total ambigüedad, contradicción y en muchos casos situación de incompatibilidad que tanto leyes como tratados diplomáticos tenían, debido a que era la propia Corona la primera en romper estas leyes al necesitar continuamente de préstamos y asientos con los mercaderes extranjeros que negociaban con las colonias de ultramar, tanto desde dentro como desde fuera de la Península Ibérica. Esto fue especialmente notable sobre todo a partir del reinado de Felipe IV. En segundo lugar, las redes familiares de comerciantes que participaron en las actividades económicas desde la Península, dependiendo en mayor o menor medida de sus nacionalidades y de las coyunturas históricas que pudieron condicionar sus comportamientos, desplegaron múltiples y complejos mecanismos de funcionamiento empresarial con el fin de salvaguardar sus negocios. Los comerciantes emigrantes tuvieron que desarrollar formas de cooperación y simbiosis, en ocasiones, incluso por encima de las empatías religiosas, ideológicas e identitarias que favorecieron que muchas familias se integrasen en la sociedad española de la época o se relacionasen con otras comunidades afines" (Crespo Solana 1).

Para ese entonces el grueso de las reformas borbónicas debieron aguardar hasta el rey Carlos III que acompañado de ilustrados españoles como el Marqués de Esquilache, José de Gálvez, Campomanes o el Conde de Aranda, acometieron tan dispendiosa tarea. En ese sentido, el gobierno del rey Carlos III se caracterizaría básicamente por tres rasgos: a) la expulsión de los jesuitas y la consecuente reforma de la educación superior con la elaboración de un nuevo plan de estudios universitarios; b) la reforma de la agricultura que creó la necesidad de la distribución más equitativa de la tierra con la aportación de especialistas extranjeros, generalmente flamencos y alemanes y; c) la expedición del Reglamento de Libre Comercio de 1778 de España con América. En el ámbito americano la primera y la tercera reforma se atribuyeron a la responsabilidad de los nuevos Consulados de Comercio.

El papel del Consulado Cartagenero en favor del libre comercio y de la justicia mercantil.

Cuando en 1795 se crea la última generación de Consulados de Comercio, entre ellas el de Cartagena de Indias, España vivía una aguda crisis, preocupada como estaba por los resultados de la Revolución en un país vecino como Francia y además vinculado estrechamente a su destino bajo el gobierno de una dinastía que provenía de esta y que además aplicaba la política liberal de la Ilustración. Pero, además era consciente que el matiz centralizador de las reformas borbónicas no acababa de favorecerla, porque privilegiaba a los funcionarios que provenían de la Península y que desde Carlos III, después de informe y las recomendaciones de Gálvez, ponía el énfasis en Nueva España y en su área circundante, con el puerto de La Habana a la cabeza, porque ese espacio geográfico era el teatro de los acontecimientos con la revolución norteamericana que aspiraba a expandirse a Florida y Texas y cuya dinámica los ingleses intentaban minimizar.

Pero, la decisión de crear el nuevo Consulado de Comercio, no llegaría fácilmente, y menos, dada la controversia con empresarios de Santa Fe, donde había fracasado ese modelo. Como bien afirmaba Lucena Sandoval, el Virreinato tuvo una época de prosperidad durante el pacífico reinado de Fernando VI, en el primer ciclo reformista, pero ya desde Carlos III era evidente la necesidad de crear en Cartagena una institución que regulase el comercio, especialmente porque sus principales recursos derivaban de las embarcaciones, principalmente de la avería. En la ciudad, funcionaba un Tribunal de Comercio, cuyos fallos eran de primera instancia, incluso con atribuciones penales si estos afectaban a comerciantes y cuyas apelaciones se surtían ante el Virrey en Santa Fe. Pero, además en 1763 se concedió a dicho Tribunal de Comercio, una nueva función relacionada con las causas mortuarias de los comerciantes. Y para mayor inquietud, en 1778 se promulgó por Carlos III, el famoso Reglamento de Libre Comercio, que en su capítulo 53 prevería la creación de nuevos consulados de comercio y Cartagena continuó con su antiguo tribunal, incapaz de resolver eficientemente los asuntos. Por fin, el 14 de junio de 1795, atendiendo a la propuesta hecha en 1789 al Virrey

Francisco Gil y Lemos, por los empresarios Lázaro María Herrera y José Ignacio de Pombo, se expidió la cedula correspondiente.

Al referirse a las circunstancias arriba citadas, dice Cuño Bonito: “Múnera ha demostrado como la élite santafereña a menudo contó con el apoyo de los virreyes en su búsqueda de independencia respecto de los comerciantes costeños, llegando a dirigir una representación el 19 de julio de 1796, apoyada por el Virrey Mendoza, en la que se daba cuenta de lo mucho que eran lesionados sus intereses con el establecimiento del Consulado cartagenero. En ella, alegaron la evidente falta de interés de los cartageneros para mejorar el estado de las comunicaciones en el interior del virreinato, algo fundamental para los comerciantes andinos. Sin embargo, lógicamente, no indicaron que la causa primera de la falta de salida de sus productos, especialmente de la harina, era su escasa calidad y elevado precio, por lo que resultaba lógico que la norteamericana, de mejor calidad y menor precio, debía desplazar a la de los santaferenos en el ámbito del comercio costeño” (Cuño Bonito 316).

A pesar de todo, el Consulado de Comercio de Cartagena de Indias, comenzó a desarrollar sus actividades, no sin superar dificultades tan graves, como la del propio virrey José Manuel de Ezpeleta, que había ordenado suspender su establecimiento hasta tanto se conciliaran los intereses con los comerciantes santaferenos. Pero, el Consulado se instaló por iniciativa propia, tal como lo indicó, Joaquín Cañaveral, en ese entonces gobernador de Cartagena, quien rindió a su superior, un informe del primer periodo consular y en especial porque en su opinión, el consulado se creyó de superior jerarquía de todas las autoridades de la ciudad, solicitando a este con carácter urgente un guardacostas para convoyer las canoas de comercio que atravesaban el Canal del Dique, por entonces intransitable.

El 26 de septiembre 1795 se constituyó el Consulado de Comercio de Cartagena de Indias, con los siguientes miembros: Tomás de Andrés Torres, Prior; Pedro Tomás de Villanueva, Primer Cónsul; José Antonio Valdés, Segundo Cónsul; Gregorio Gómez, José Ignacio de Pombo y Francisco Bustamante, Primeros Tenientes; Mateo de Arroyo, Lázaro María de Herrera, Esteban de Amador, Agustín de Gnecco, Matías Rodríguez Torices, Hilario de la Espriella, Juan Fernández

Moure, Martín de Leguina y José Antonio Espinosa, Consiliarios; Manuel de Aparicio, José de Arrázola y Ugarte, Fernando Carriazo, José Izquierdo, Juan José Goenaga, Felipe de Peñarredonda, Manuel Demetrio de Vega, Diego Amador, José Romero Campo y José Méndez, Tenientes; Juan José Núñez, Sindico; José de Arausla, Contador Interino; Nicolás de Zubiría Martínez de León, Abogado de Cartagena y Manuel Sánchez Couceyro, Abogado de Madrid, ambos pretendiendo la asesoría y Fernando Pernett, pretendiendo la escribanía; Manuel de Pombo, Tesorero y; Juan Guillermo Ros, Secretario. Los miembros del Consulado cerca de sesenta eran en su mayoría españoles y eran el grueso de los comerciantes cartageneros, muchos de los cuales tenían también puestos en el cabildo de la ciudad.

Pero, muy pronto, aparte de las intervenciones de las autoridades se produjeron modificaciones porque ya se suscitaban debates internos que derivaban del doble papel que alguno de ellos jugaban entre el ejercicio legal del comercio y el contrabando, o sea de la corrupción, como se decía por ejemplo de Fernández Moure y además, tenía que ver con la ideología de cada miembro y, por tanto, su postura política con respecto a la Corona. En efecto, en el intento de ordenar al Consulado, el rey resolvió el 21 de noviembre de 1797 que tres de sus consiliarios fueron hacendados y que lo fuera también un cónsul que junto al Prior integraban el Tribunal de Justicia de la institución. Sin embargo, la monarquía siguiendo la línea de conducta del Rey Carlos III, excluyó de ese beneficio a los hacendados que fueron también clérigos.

Al respecto dice Cuño: “Pero este proceder no fue bien visto por los comerciantes, quienes pretendieron siempre para su grupo el control absoluto del Consulado. Representaron que en lo sucesivo los hacendados no pudieran obtener el grado de cónsul (no tenían las luces suficientes) y solo se conservasen los tres consiliarios. Al respecto indicaron que los “(hacendados) de lustre que pueden optar a el son pocos en aquella plaza”, y habitualmente residían en sus haciendas y faltaban permanentemente a las reuniones” (Cuño 317). Para ello, citaron el caso del hacendado Andrés de Madariaga que en menos de un año había faltado a 86 audiencias del Tribunal de Justicia.

Pero, la Corona no se detendría en ese intento de detención que posiblemente atendía quejas desde Santa Fe y fue así como por Real Orden de 30 de noviembre 1798, se estableció que los agremiados que hubieran tenido un puesto en el Consulado debían esperar al menos dos años para volver a ocuparlo. Esta orden, generó la respuesta del Consulado ya que el 1 de noviembre de 1799, los comerciantes Juan de Francisco Martín y Esteban Amador, en representación del Consulado se dirigieron al secretario de Estado, explicando las dificultades que entrañaba la aplicación de los dos años de vacancia en los procesos eleccionarios de la institución.

Sin embargo, la Corona le atribuyó desde el principio al Consulado responsabilidades muy grandes para el desarrollo de la ciudad. El Canal del Dique que vinculaba a Cartagena con el interior del país, fue por ejemplo, uno de los proyectos más importante, frente a la circunstancia de que estaba abandonado desde años atrás, hasta el punto que solo podía utilizarse en los meses de creciente en las aguas del Río Magdalena. En efecto, desde 1790 el Cabildo había solicitado al Virrey Ezpeleta que sus derechos sobre el Canal del Dique se trasfirieran a la Real Hacienda, porque no disponía de recursos financieros suficientes. Entonces, el rey comisionó al ingeniero militar Antonio de Arévalo, para que hiciera una inspección, que una vez cumplida le asignó un presupuesto de 100 mil pesos para las obras. En consecuencia, el Consulado se comprometió a pagar el 80 por ciento de la obra y el Cabildo el resto, pero este no cumplió, generando así las primeras diferencias.

Otro proyecto en el que se comprometió el Consulado de Comercio fue el de las tres rutas que integrarían al interior del país con el Río Magdalena y a través de este con Cartagena de Indias, pero el proyecto no gustó a Santa Fe, que prefirió apoyar un nuevo proyecto del Padre Pedro Pardo, calculado en 25 mil pesos que por sí solo era más costoso que las tres rutas propuestas.

Acerca de este punto, dice Alfonso Múnera: "La negativa de Cartagena a respaldar el proyecto del Padre Pardo provocó un amargo debate entre el Consulado y el Virrey Mandinueta. Este último que había rechazado los dos proyectos anteriores y ofrecido su total apoyo al del Padre Pardo, ordenó financiar

el proyecto del Carare en todas sus etapas. El Consulado, sin embargo, consideraba que cualquiera de los dos primeros caminos proyectados era una mejor escogencia, ya que saldría menos costoso, sería más corto y atravesaría un terreno más propicio que el del Padre Pardo. Finalmente, argumentó que había comprometido ya sus capitales en un acuerdo con el Cabildo de Cartagena para pagar el ochenta por ciento de los trabajos que demandaba la apertura del Canal del Dique, avaluados en 100 mil pesos y añadió que la guerra había debilitado considerablemente sus ingresos , por lo cual se encontraba con muy escasos recursos" (Múnera 135).

Pero, sin duda, el gran proyecto que el Consulado de Comercio de Cartagena de Indias, llevó a cabo fue el de la compra de la imprenta en Filadelfia (Estados Unidos) por la que esta significaba para una ciudad de su importancia, pero, especialmente por las enormes dificultades que debió superar para hacerse a ella, contra la oposición de todas las autoridades españolas no solo del Virreinato de La Nueva Granada, sino de la propia España. Con la adquisición de la imprenta, en una decisión adoptada por su junta de gobierno el Consulado podía llevar a la práctica el llamado "espíritu de la ilustración" de que habla Todorov y desplegar toda su influencia en la sociedad de la época.

En todo caso, cuando el gobierno cartagenero solo se entera oficialmente de la compra el 10 de agosto de 1800 en una comunicación firmada por Juan de Francisco Martín y Esteban Amador, como miembros del Tribunal de Justicia, ya la imprenta estaba materialmente en Cartagena. Al respecto, dice Álvarez Romero: "Cuando la junta de gobierno tras el correspondiente estudio, decide la adquisición y posterior compra de la imprenta en Cartagena se plantearía cual iba a ser el comportamiento a seguir por la institución con las autoridades indias, decidiéndose no hacer de antemano ninguna comunicación. Tal vez hubiese sido más efectivo el haber utilizado un procedimiento menos radical que el del hecho consumado. Precisamente un cuerpo con idiosincrasia mercantil conocedor mejor que ningún otro del arte de rentabilizar las sutiles técnicas persuasivas a las que tan propensa era la realidad administrativa india, tal vez cometió el error de no haber sacado provecho de dicha práctica. Quizás esta omisión se debió a un exceso de

confianza en sí misma, bien por convicción de que estaba actuando en consecuencia con los deseos de la Corona, o por el apoyo en su corta vida había recibido de forma casi incondicional por parte de las instancias superiores metropolitanas" (Alvarez Romero 99).

Los directivos del Consulado se dirigieron en varias ocasiones al gobernador solicitándole la autorización para el funcionamiento de la maquinaria pero este se negaba a concederla sin el visto bueno del Virrey. De esa manera, el asunto pasó a conocimiento de la autoridad virreinal, que comenzó a dilatar el asunto lo que llevó al Consulado a dirigirse al Ministro de Hacienda en la que insistían en la importancia de su operación y cuya respuesta se consignó en la Real Orden de 12 de febrero de 1803 que devolvía el asunto al Virrey. Frente a ello, el Virrey elaboró un informe que dirigió al Consejo de Indias que en 1807 le dijo al Consulado que la imprenta era un instrumento extraño para el instituto mercantil y que además no era imprescindible para el progreso de la ciudad y de la región. Solo sería hasta 1808, cuando España estaba invadida por las fuerzas napoleónicas, que Cartagena de Indias recibió la noticia de Antonio Vacaro, comisionado de la junta de Sevilla, enterado de la existencia y deterioro de la imprenta autorizó al gobernador de la época, Blas de Soria a que la pusiera en funcionamiento. Pero, ya entonces la situación de la ciudad era agobiante y el Consulado de Comercio dividido y empobrecido ya no funcionaba como antes.³³

Conclusiones

³³ El Reglamento de Libre Comercio con América de 1778, cuyo nombre completo es "Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España e Indias", lo expidió el Rey Carlos III de España el 12 de octubre 1778 y su finalidad es permitir el libre comercio entre España y sus colonias americanas, flexibilizando el monopolio existente. El Reglamento tiene 55 artículos y se encargó de ampliar la libertad de comercio y elevar a 13 el número de puertos peninsulares: Sevilla, Cádiz, Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Tortosa, Barcelona, Santander, Gijón, La Coruña, Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife y 24 puertos americanos: Santo Domingo, San Juan de Puerto Rico, Monte Christi, Santiago de Cuba, La Habana, Batabanó, Isla Margarita, Trinidad, Campeche, Golfo de Santo Tomás de Castilla, Omua, Cartagena de Indias, Santa Marta, Río de El hacha, Portobelo, Chagres, Tierra Firme, Montevideo, Buenos Aires, Valparaíso, La Concepción, Arica, Callao y Guayaquil. Deliberadamente se excluyó a Venezuela, con el objeto de proteger los intereses de la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas y a México en su totalidad para no estipular demasiado su desarrollo.

Del anterior trabajo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Los miembros del Consulado de Comercio de Cartagena de Indias jugaron un papel muy importante en el periodo final de la Colonia de fines del Siglo XVIII y comienzos del XIX, en desarrollo de las reformas borbónicas que incluían la participación del sector privado,
- b) El Consulado de Comercio y sus miembros, fueron entusiastas impulsores del comercio internacional entre España y sus colonias de ultramar y del desarrollo del libre comercio con otros países, como en el caso de los Estados Unidos,
- c) El Consulado de Comercio de Cartagena de Indias como receptor de la élite ciudadana dio a la ciudad y al país varios de los mejores dirigentes de la primera República, y
- d) Al interior del Consulado de Comercio se dieron las mismas contradicciones que afloraron en la ciudad cartagenera en una época definitiva para su historia.

Fuentes de información

Alvarez Romero, Angel. «La imprenta del Consulado de Cartagena de Indias.» *Temas Americanistas* (1994): 97-107.

Bustos Rodríguez, Manuel. «El traslado d ela Casa de la Contratación y del Consulado de Indias y sus efectos en el contexto d ela nueva planta de la Marina y del Comercio Americano.» *Ediciones Universidad de Salamanca* (2017): 127.

Crespo Solana, Ana. *Le consulat de France à Cadix, Institution, intérêts et enjeux (1666-1740) - Cooperación y competencia: Los comerciantes extranjeros de Cádiz después de 1717*. Pierrefitte Sur Seine: Publications des Archives nationales, 2016. 2018.

Cuño Bonito, Jaime. «El Consulado de Comercio. Cartagena de Indias y su papel económico y político en el conflicto de independencia (1795-1821).» *Estudios Historicos Universidad de Salamanca* (2009).

Gullón Abao, Alberto. «El traslado de la Casa de Contratación a Cádiz y su impacto en América.» *Diario de Cádiz* 2017: 10.

Múnера, Alfonso. *El Fracaso de la Nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717 - 1821)*. Bogotá: Planeta, 2005.

Pérez, Joseph. *Historia de España*. Ed. Critica Barcelona. Bogotá: Planeta S.A, 2014. Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 2014. Octubre de 2018.

Evolución histórico jurídica del Fuero Inmunidad en México.

Dra. Jessica Espinosa Vargas.

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad realizar un análisis histórico jurídico de la evolución que ha tenido la figura del fuero inmunidad en México, estudiar su naturaleza jurídica, su origen, principales características y los sujetos que gozan de dicha prerrogativa, y compararla con las modalidades que existen de la misma en otros países, realizándose una propuesta justificada para su eliminación.

Abstract

The purpose of this article is to carry out a legal historical analysis of the evolution of the figure of immunity in Mexico, to study its legal nature, its origin, main characteristics, the subjects that enjoy such prerogative, and to compare it with the modalities that exist in other countries, making a justified proposal for its elimination.

Palabras clave

Inmunidad, fuero constitucional, declaración de procedencia.

Keywords

Immunity, constitutional privilege, declaration of provenance.

Introducción

En la primera parte se abordarán los antecedentes históricos del fuero inmunidad, analizando los siguientes ordenamientos: Constitución de Cádiz de 1812 - 1814 y 1820-1823, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836, Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1857, Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917. Posteriormente se expondrá el origen y concepto de fuero inmunidad, y se estudiarán las diversas prerrogativas que integran el denominado “fuero constitucional” en México, como son la inviolabilidad, el juicio político y la prerrogativa de inmunidad, el procedimiento de declaración de procedencia, así como el marco legal del fuero inmunidad, la naturaleza jurídica del fuero inmunidad, sus características y quienes son sujetos del fuero inmunidad a nivel federal, luego se enlistarán las diferentes modalidades que hay de esta figura en Alemania, España, Francia, Inglaterra y Canadá. En otro de los apartados, se expondrán los motivos que llevaron a las recientes reformas relativas a la eliminación del fuero inmunidad a nivel estatal en entidades federativas como: Jalisco, Querétaro, Campeche y Guanajuato, concluyendo con una propuesta sobre la eliminación del fuero inmunidad a nivel federal en el Estado Mexicano.

Antecedentes históricos

En este apartado se analizará la evolución que ha tenido la figura del fuero inmunidad en distintos ordenamientos de la legislación Mexicana, durante el periodo de 1812 a 1957, como se observa en el siguiente cuadro:

ORDENAMIENTO JURÍDICO	SUJETOS QUE GOZAN DE FUERO INMUNIDAD
Constitución de Cádiz (1812-1814 / 1820-1823)	Diputados y Senadores. Rey
Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814.	Diputados. Emperador.
Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.	Emperador.
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	Diputados y senadores.
Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836.	Diputados y senadores. Presidente. Ministros SCJN, Secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de departamentos.
Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	Diputados y senadores. Presidente.
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	Diputados, SCJN, Secretarios de despacho. Gobernadores. Presidente.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	Diputados, Senadores, Ministros SCJN, Presidente, Magistrados Tribunal Electoral, Consejeros Judicatura Federal, Secretarios De Despacho, Fiscal General República, Consejero Presidente INE, Consejeros Electorales INE, Ejecutivos de entidades Federativas, Diputados Locales, Magistrados TSJ, Miembros de los Consejos de la Judicatura Locales, Miembros de Organismos Autónomos.

1.1. Constitución de Cádiz de 1812 -1814 y de 1820-1823

En este ordenamiento se conservó el fuero de Senadores y Diputados a Cortes y el de los Cuerpos de Casa Real, militares encargados de velar por el rey. Sus miembros eran juzgados por un tribunal especial con arreglo a procedimientos privativos y con derecho a apelación ante el Tribunal Supremo de Guerra y Marina. En cuanto a los procedimientos criminales intentados contra ellos, se previó que sólo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes y “la persona del Rey era sagrada e inviolable, y no estaba sujeta a responsabilidad”.³⁴

1.2 El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814

Se estableció que los diputados y senadores se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les tocara en la administración pública. Además, podían ser acusados

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 25^a ed., México, Porrúa, 2008, p. 80.

durante el tiempo de su diputación y en la forma prevista por los reglamentos, por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, específicamente por los de infidencia (abuso de confianza), concusión (extracción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio) y dilapidación del caudal público.

Los tres integrantes del Supremo Gobierno quedaban también sujetos al juicio de residencia, pero durante el ejercicio de su encargo sólo podían ser acusados por los delitos señalados para los Diputados y por detención arbitraria.³⁵

1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822

El artículo 28 de esta ley, hablaba de las causas civiles o criminales contra los vocales que cometieran durante su comisión, era del conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia y el Emperador, como jefe supremo del estado, cuya persona era sagrada e inviolable³⁶

1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Esta constitución contemplaba en su artículo 43, que en las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podían acusados sino ante la Cámara de éstos, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.³⁷

1.5 Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836

En este ordenamiento se contempló la inmunidad para diputados y senadores sobre delitos comunes desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo, siendo juzgado por la Cámara contraria a la que perteneciera y, en caso

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, El fuero*, México, SCJN, 2005, p. 11.

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Artículos 36- 68, México, Porrúa, 2012, Tomo III, p. p. 914.

³⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 25^a ed., México, Porrúa, 2008, p. 173.

de declaración afirmativa, suspendido en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.³⁸

1.6. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Esta constitución estableció que cada una de las cámaras en calidad de gran jurado, conocería de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos miembros por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento; sin embargo, el Presidente no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.³⁹

1.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

En los delitos comunes, el Congreso se erigiría en gran jurado y declararía por mayoría de votos si había lugar a proceder contra el acusado, mientras que tratándose de delitos oficiales conocerían el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia".⁴⁰

Por primera vez se hizo mención de la palabra fuero, señalando en su artículo 108 que: "... en las demandas de orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público". A diferencia de las Constituciones anteriores, ya no había protección en las demandas de orden civil, y el plazo para exigir la responsabilidad por delitos o faltas oficiales se amplió al periodo en el que el funcionario ejerciera su encargo y un año después".⁴¹

1.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

³⁸ Morales Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005, p. 15.

³⁹ Biebrich Torres, Carlos Armando, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, México, Porrúa, 2009, p. 383.

⁴⁰ Biebrich Torres, Carlos Armando, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, México, Porrúa, 2009, p. 383.

⁴¹ Morales Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005, p. 16.

La actual constitución después de diversas reformas, contempla en su artículo 111 la prerrogativa de fuero inmunidad así como el procedimiento de declaración de procedencia y enlista los funcionarios que gozan de dicha prerrogativa, como se inserta a continuación:

“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el imputado. Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”⁴²

2. ORIGEN Y CONCEPTO DE FUERO INMUNIDAD.

2.1 Origen del vocablo fuero

Su etimología latina es “fórum”, que significa fuero o tribunal, compilaciones o códigos generales de leyes, Carta de privilegios o instrumentos de exenciones de gabelas, Cartas Pueblas, o sea los contratos de poblaciones, para cultivar o disfrutar, mediante cierta contribución o reconocimiento el vasallaje, escrituras de donación otorgadas por algún propietario a favor de particulares, o la jurisdicción o

⁴² Cámara de diputados del H. Congreso de la unión, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones en materia de la reforma política de la Ciudad de México de fecha 29 de enero de 2016*, p. 18, consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf.

potestad para juzgar⁴³. En el orden judicial, consiste en el lugar del juicio, es decir el sitio donde se administrase justicia; en el orden legislativo, se refiere a las compilaciones o códigos generales de leyes y en el orden ejecutivo, hace alusión a las cartas de privilegio, las concesiones de gracia, mercedes, franquezas y libertades.⁴⁴

2.2 Diferentes acepciones del término “fuero”

2.2.1 Fuero “Ley” en el Derecho Castellano

El fuero en su acepción de ley, puede entenderse como una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el “Fuero Juzgo” o los famosos “Fueros de Aragón”⁴⁵.

2.2.2 Fuero “Jurisdicción” en el Derecho Indiano

Este fuero delimitaba la competencia o jurisdicción entre órdenes de tribunales,⁴⁶ los más importantes que se pueden señalar son: los fueros eclesiástico, militar y universitario.

En cuanto al fuero militar y de marina, este consistía en una órbita de competencia de los tribunales militares, establecida no en virtud de la persona que cometiera un delito, sino a la naturaleza del hecho delictuoso, tiene lugar cuando se trata de delitos o fallas del orden militar,⁴⁷ y subsiste hasta nuestros días en el artículo 13 constitucional.

Por su parte el fuero eclesiástico, se debe al poder que tenía el juez religioso para conocer de las causas que por disposiciones civiles y canónicas le competían, lo gozaron tanto los prelados como los clérigos, novicios y religiosos.

⁴³ Castro y Castro, Juventino, *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (Desafueros)*, México, Porrúa, 2005, p. 2.

⁴⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, Argentina, Driskill, 1994, p. 903.

⁴⁵ Burgoa, Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33^a ed., México, Porrúa, 2001, p. 291.

⁴⁶ Burgoa, Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33^a ed., México, Porrúa, 2001, p. 291.

⁴⁷ Burgoa, Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33^a ed., México, Porrúa, 2001, p. 295.

En relación al fuero universitario, los rectores de las universidades de Lima y México tenían jurisdicción sobre sus profesores, empleados y alumnos, para castigar los delitos cometidos dentro y fuera de las mismas.⁴⁸

2.3 Prerrogativas de inviolabilidad, juicio político, inmunidad y declaración de procedencia.

2.3.1 Prerrogativa de inviolabilidad.

Se consagra en el artículo 61 constitucional, y es una exención de responsabilidad, de la que gozan los funcionarios (diputados y senadores), por las opiniones vertidas en el ejercicio de la función que les es propia.

2.3.2 Prerrogativa de juicio político

Es el procedimiento que se sigue contra un funcionario respecto de una responsabilidad de carácter político u oficial, en el sistema jurídico nacional corresponde a la Cámara de Diputados calificar la procedencia del juicio, es decir ser órgano de acusación y determinar si una conducta u omisión del servidor público causó perjuicio a los intereses públicos⁴⁹ y corresponde a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.⁵⁰

2.3.3 Concepto de fuero inmunidad

Es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata y con ello evitar que se perturben esas funciones.⁵¹

Si un alto funcionario llegare a cometer un delito cuando esté desempeñando su cargo, forzosamente debe cumplirse previa a la incoación del proceso penal

⁴⁸ Cruz Barney, Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2^a ed., México, Oxford, 1999, p. 416.

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *el fuero*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, 2^a ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 63.

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *el fuero*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, 2^a ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 68.

⁵¹ Mojica Rayón, Gabriela. “El fuero constitucional”, México, Revista República Jurídica Administrativa, núm. 2, IIJUNAM, pp. 92-93, consultado en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/2/art/art6.pdf>.

respectivo, con un requisito de procedibilidad obligatorio para todas las autoridades ministeriales y judiciales, en el sentido de que la Cámara de Diputados debe dar ante todo su anuencia para que en forma legal proceda penalmente contra el alto funcionario acusado.

2.3.4. Procedimiento de declaración de procedencia

Constituye un requisito de procedibilidad necesario para ejercer la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales; por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso, desvinculado de la probable culpabilidad del servidor, no prejuzga acerca de la acusación.

El procedimiento se encuentra reglamentado a grandes rasgos en el multicitado 111 constitucional y a detalle en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 25 al 29.

Tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable

2.4 El fuero inmunidad.

2.4.1 Marco Legal del fuero inmunidad

Esta prerrogativa se regula por tres ordenamientos: La constitución política de los estados unidos mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En la Constitución se encuentra previsto en el artículo 111, que señala:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como

el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el imputado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el imputado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

2.4.2 Naturaleza del fuero inmunidad

El fuero inmunidad tiende a proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a los otros.

Su finalidad consiste en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardar a los funcionarios, de eventuales acusaciones sin fundamento, es decir la protección se dirige a la función y no al funcionario.

2.4.3 Características del fuero inmunidad

Entre las características del fuero inmunidad se encuentran: la irrenunciabilidad y su duración. En cuanto a la irrenunciabilidad, se puede señalar que, ésta consiste en que los miembros del Congreso no pueden renunciar a esta prerrogativa, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria y de orden público.

Respecto a la duración, esta característica se refiere a que esta prerrogativa únicamente concluye por la muerte, por renuncia al cargo, por el transcurso del término que dure la función o porque el interesado no acuda a rendir la protesta durante el término de treinta días señalado por el artículo 63 constitucional.⁵²

2.5. El denominado Fuero Constitucional

El término “fuero constitucional” en nuestro país es confundido con la prerrogativa de fuero inmunidad, pues el fuero constitucional abarca tres manifestaciones en: a) La imposibilidad de proceder penalmente contra servidores públicos sin agotar un procedimiento previo (inmunidad), b) La irresponsabilidad en virtud de las opiniones emitidas durante el desempeño de su cargo (inviolabilidad), y c) El procedimiento para fincar responsabilidad de carácter oficial a servidores públicos (juicio político).

3.- EL FUERO INMUNIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1 Alemania

La prerrogativa de inmunidad se encuentra contenida en el artículo 46 de la Constitución Alemana, misma que concibe a la inmunidad en un sentido estricto, consistente en que la prosecución criminal, hecha contra cualquier miembro del

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *el fuero*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, 2^a ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 37.

Bundestag, arresto o cualquier otra forma de restricción de la libertad personal, no puede ser ejecutada sin autorización del mismo.⁵³

Sin embargo, esta prerrogativa tiene una excepción en el caso de flagrancia, y ocurre en el caso de que un miembro del Bundestag sea aprehendido en flagrante delito o en el curso del día siguiente, no se requerirá la autorización del Bundestag para la sustanciación del proceso penal o la detención, siempre y cuando esta tenga lugar a más tardar durante el día siguiente de haber cometido el acto (Artículo 46, apartado 2, de la Ley Fundamental).⁵⁴

El número de sujetos que gozan de la immunität o inmunidad, asciende a 631 personas, de las cuales 630 corresponden a todos los miembros del Bundestag, Cámara Baja o Dieta Federal⁵⁵, más el Presidente de la República.

3.2 España

En España, la inmunidad parlamentaria constituye un privilegio que protege la libertad personal de los Diputados y Senadores, protegiéndolos de detenciones y procedimientos legales, y por tanto, asegurando que la composición y funcionamiento del Parlamento no sean afectadas.⁵⁶

La inmunidad prevé una protección en asuntos criminales, excepto en el caso de delito flagrante, ningún miembro del Parlamento puede ser detenido o acusado por llevar un procedimiento contra diputados o senadores, sin la autorización previa de la Cámara respectiva.⁵⁷

⁵³ European Parliament, “Parliamentary immunity in the Members od the European Union and in the European Parliament”, Luxemburg, 1999, p. 25, consultado en [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET\(1999\)168339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET(1999)168339_EN.pdf).

⁵⁴ European Parliament, “Parliamentary immunity in the Members od the European Union and in the European Parliament”, Luxemburg, 1999, p. 34, consultado en [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET\(1999\)168339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET(1999)168339_EN.pdf).

⁵⁵ Fleischhauer, Herbert, *El Bundestag de un vistazo*, Alemania, Deutscher Bundestag, 2016, p. 5, consultado en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140200.pdf>.

⁵⁶ European Parliament, “Parliamentary immunity in the Members od the European Union and in the European Parliament”, Luxemburg, 1999, p. 47, consultado en [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET\(1999\)168339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET(1999)168339_EN.pdf).

⁵⁷ European Parliament, “Parliamentary immunity in the Members od the European Union and in the European Parliament”, Luxemburg, 1999, p. 48, consultado en [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET\(1999\)168339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET(1999)168339_EN.pdf).

Asimismo, en término del artículo 56 de la Constitución de España, la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad y del artículo 71 de dicha constitución se desprende que las personas que gozan de inmunidad parlamentaria, son los diputados y senadores, por lo que el número de funcionarios que gozan de dicha prerrogativa corresponde a la cantidad 617 personas, de los cuales 350 son diputados⁵⁸, 266 son senadores más el rey .⁵⁹

3.3 Francia

En Francia, esta prerrogativa se denomina inviolabilité o inviolabilidad y la constitución francesa del 4 de octubre de 1958, la contempla en su artículo 26, esta prerrogativa la tienen los miembros del parlamento, y consiste en que, en materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte.⁶⁰

La inviolabilidad opera en asuntos criminales y ofensas menores, excepto en casos de delito flagrante, para lo cual la verificación del mismo cae en la competencia de la autoridad judicial, cualquier Asamblea Parlamentaria puede pedir la suspensión de la detención.⁶¹

En Francia todos los miembros del Parlamento tienen inviolabilidad, por lo que el número de sujetos que gozan de esta prerrogativa aproximadamente son 925, de los cuales, 348 son senadores, 577 son diputados.⁶²

3.4 Inglaterra

⁵⁸ Congreso de los Diputados, España, 2017, consultado en sitio web http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados?_piref73_1333056_73_1333049_1333049.next_page=/wc/menuAbecedarioInicio&tipoBusqueda=completo&idLegislatura=12.

⁵⁹ Grupos Parlamentarios, España, 2017, consultado en sitio web <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/composiciongruposparlamentarios/index.html>.

⁶⁰ Constitución Española, consultada en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=66&fin=96&tipo=2>.

⁶¹ European Parliament, "Parliamentary immunity in the Members od the European Union and in the European Parliament", Luxemburg, 1999, p. 58, consultado en [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET\(1999\)168339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET(1999)168339_EN.pdf).

⁶² Senado de Francia, consultado en <http://www.senat.fr/lnq/es/>

Los parlamentarios británicos se encuentran sometidos al derecho común, con la única reserva de que el *speaker* este informado del procedimiento iniciado contra uno de sus colegas y pueda intervenir si hay abuso.⁶³

3.5 Canadá

En este país, los funcionarios no están por encima de la ley, si ellos cometan alguna ofensa criminal están sujetos a la ley criminal y no pueden clamar inmunidad para el arresto o la prisión por cargos criminales.⁶⁴

Respecto del concepto de freedom from arrest, este privilegio de protección contra la detención sólo afectaba en un principio a las acciones civiles; nunca se ha aplicado a miembros de la Cámara de los Comunes en relación con los cargos criminales, o para cualquier asunto que incluye un elemento de la criminalidad, como desacato al tribunal. Si los miembros están acusados de infracciones de la ley, deben cumplir con el debido proceso de ley al igual que cualquier otro deber ciudadano.⁶⁵

4. EL FUERO INMUNIDAD EN LA ACTUALIDAD

4.1 Sujetos de fuero inmunidad

A nivel federal, el número de funcionarios con fuero inmunidad asciende aproximadamente a 1915 personas, entre ellos: el Presidente de la Republica, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, Fiscal General, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Integrantes del Instituto Nacional Electoral, Diputados de los 31 congresos locales y Gobernadores, las cifras se advierten del siguiente cuadro:

⁶³ Morales Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005, p. 26.

⁶⁴ Morales Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005, pp. 26-27.

⁶⁵ Parlamento de Canadá, Canadá, 2017, consultado en sitio web http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_applicationparliamentaryprivilegeindividualmembershousecommons-e.htm.

FUNCIONARIO	NÚMERO
Presidente de la Republica	1
Diputados y Senadores del Congreso de la Unión	628
Ministros de Poder Judicial	11
Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial	7
Consejeros de la Judicatura Federal	7
Secretarios de Despacho	20
Integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México	66
Fiscal General	1
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	1
Integrantes del Instituto Nacional Electoral	11
Diputados de los 31 congresos locales	1131
Gobernadores	31
TOTAL	1915

Por su parte, a nivel estatal, el número varía dependiendo de lo señalado por la Constitución de cada Entidad federativa, y en este caso serán las legislaturas de las entidades correspondientes, las competentes para conocer del procedimiento de declaración de procedencia respectivo, en la actualidad el número de funcionarios con esta prerrogativa a nivel estatal, es aproximadamente de 1434 personas.

4.2. Entidades federativas que eliminaron la figura del fuero inmunidad.

4.2.1 Jalisco

El estado de Jalisco eliminó el procedimiento de declaración de procedencia a todos los funcionarios que gozaban del privilegio de fuero inmunidad, mediante decreto número 25859/LXI/16, publicado el día veinte de agosto de dos mil dieciséis en su Periódico Oficial, reformaron los artículos 91 fracción II, 99 primer párrafo, 41 fracción III y los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, removiendo por completo el fuero inmunidad a todos sus

funcionarios, con la finalidad de que en caso de que cometan un delito, sean perseguidos y sancionados acorde a la legislación penal de dicho Estado, sin restricción alguna.

4.2.2 Querétaro

A su vez, el Estado de Querétaro reformó la fracción II del artículo 38 de su Constitución, mediante decreto número setenta y uno, publicado en el periódico oficial del Estado de fecha veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, eliminando totalmente el procedimiento de declaración de procedencia para todos los funcionarios enumerados en dicho precepto, como eran los diputados de la legislatura, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos.

4.2.3 Campeche

El estado de Campeche, eliminó el fuero inmunidad a todos los funcionarios públicos que gozaban de él en su Constitución, mediante decreto número ochenta y siete, publicado el día trece de octubre de dos mil dieciséis, derogando la fracción XXIV del artículo 54 y los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100, que establecían el procedimiento de declaración de procedencia.

4.2.4 Guanajuato

Los artículos 126 y 127 de la Constitución del Estado de Guanajuato, fueron reformados mediante decreto número ciento setenta y tres, publicado en el periódico oficial del Estado de fecha tres de febrero de dos mil diecisiete, con esta reforma se estableció que todos los funcionarios comprendidos en el citado artículo 127, pueden ser sometidos a procedimiento judicial por una responsabilidad penal.

4.3 Justificación de la figura del fuero constitucional en México

En un principio, la creación de esta prerrogativa en los primeros ordenamientos liberales tenía por objeto evitar que, por medio de cualquier denuncia o querella falsa o malintencionada, los parlamentarios fueran detenidos, privados de su libertad y de la posibilidad de ejercer su derecho a manifestar su opinión y a votar en la Cámara de la que formaba parte. Esto era así porque tanto la policía como los jueces eran controlados, aún en los primeros años de establecimiento y extensión del liberalismo político, por el monarca, que era la expresión de la voluntad divina hecha carne, por lo que la impartición de justicia le correspondía, dictase lo que dictase, pues la divinidad no podía fallar.

No obstante lo anterior, en los contemporáneos Estados constitucionales y democráticos, ha desaparecido el antiguo conflicto de legitimidades entre Corona y Parlamento, éstos no son ya órganos antagónicos que luchen por el poder, las garantías no pueden hoy día fundamentarse doctrinalmente en proteger a los parlamentarios de persecuciones arbitrarias del Ejecutivo o de los tribunales, sino en servir de instrumentos para garantizar la libertad e independencia funcional de las Cámaras legislativas en cuanto órgano constitucional.⁶⁶

Por tanto, se puede afirmar que tanto el fuero inmunidad como el procedimiento de declaración de procedencia, presentan cierto grado de obsolescencia, toda vez que dichos mecanismos han devenido en una cobertura para la impunidad de algunos funcionarios.

4.4 Propuesta de eliminación del fuero inmunidad

En virtud de lo expresado previamente en este artículo, se propone que el fuero inmunidad a nivel federal, debe eliminarse, mediante la reforma a los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

⁶⁶ Latorre Boza, Derik, “Inmunidad parlamentaria”, España, Derecho Parlamentario, núm. 31, 2008, p. 15, consultado en <http://www.teleley.com/articulos/art-inmunidadparlamentaria.pdf>.

“Artículo 111. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, podrán ser sometidos a procesos judiciales del orden penal, por la comisión de delitos del orden federal durante el tiempo de su encargo, no habrá fuero inmunidad para ningún servidor público”.

“Artículo 112. La comisión de delitos del orden federal por parte de cualquier servidor público de los enumerados en el artículo 111, será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal correspondiente”.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

“Artículo 25.- Derogado”.

“Artículo 27.- Derogado”.

“Artículo 28.- Derogado”.

“Artículo 29.- Derogado”.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

Como argumentos que justifican la eliminación del fuero inmunidad a nivel federal, se encuentran los siguientes:

- En la actualidad, ya no hay conflicto entre Monarquía y Parlamento, ahora se trata de un Estado democrático, por lo que ha dejado de existir esa inestabilidad política.
- Las opiniones de diputados y senadores continuarían protegidas por la prerrogativa de inviolabilidad.
- Las detenciones de funcionarios públicos y en general de cualquier persona no son arbitrarias en atención al nuevo sistema penal, toda vez que la prisión preventiva está prevista para determinados delitos y como ultima ratio.
- El fuero inmunidad se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad.
- Viola el principio de la igualdad jurídica.
- Representa un obstáculo para la investigación, persecución y sanción de los delitos.
- La eliminación del fuero inmunidad permitiría combatir la corrupción.
- Reforzar la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, colocando a los funcionarios públicos en igualdad de condiciones, para que sean juzgados bajo los mismos términos que un ciudadano.
- Otorgar mayor agilidad y transparencia a los procedimientos legales seguidos contra funcionarios públicos.

Conclusiones

El fuero inmunidad es la prerrogativa que evita la aprehensión y sustanciación de un proceso penal incoado en contra de un funcionario de los señalados por el artículo 111 constitucional, en tanto que el procedimiento de declaración de

procedencia es el requisito necesario para ejercer la acción penal ante las autoridades judiciales, se refiere a una examen y autorización que hace el Congreso de la Unión, respecto de hechos presumiblemente delictivos, cometidos por alguno de los funcionarios antes señalados.

El concepto de fuero inmunidad y el procedimiento de declaración de procedencia, han sido englobados erróneamente bajo la denominación de fuero constitucional. No obstante, cabe aclarar que el término “fuero constitucional” abarca tres manifestaciones: a) La imposibilidad de proceder penalmente contra servidores públicos sin agotar un procedimiento previo (inmunidad), b) La irresponsabilidad en virtud de las opiniones emitidas durante el desempeño de su cargo (inviolabilidad), y c) El procedimiento para fincar responsabilidad de carácter oficial a servidores públicos (juicio político).

Son sujetos de fuero inmunidad a nivel federal: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Presidente de la República, los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía.

Entidades federativas como Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Campeche han realizado reformas eliminando de sus ordenamientos, tanto al fuero inmunidad como al procedimiento de declaración de procedencia

En la actualidad la figura de fuero inmunidad se ha tornado obsoleta, en virtud de que las razones que motivaron su creación perdieron su vigencia, toda vez que la represión política derivada de la inestabilidad política de la revolución, es un acontecimiento que ya fue superado.

El procedimiento de declaración de procedencia en la actualidad, provoca que la impunidad o condena de un servidor público, dependa de la aprobación del Congreso, que tiene intereses políticos específicos.

La eliminación del fuero inmunidad brinda celeridad y transparencia en los procesos penales seguidos contra funcionarios públicos y en consecuencia favorece la credibilidad en las instituciones por parte de la ciudadanía.

El número de funcionarios públicos que tienen fuero inmunidad en México, resulta excesivo en comparación con otros países, en donde el número de funcionarios a los cuales les concede la protección contra la restricción de la libertad y el ejercicio de la acción persecutoria es menor.

En México gozan de esta prerrogativa a nivel federal, aproximadamente mil novecientos quince personas, en tanto que en países como España, Francia y Alemania, únicamente gozan de este privilegio, diputados y senadores, y en el caso particular de Alemania y Francia, también el Presidente de la República, mientras que en países como Inglaterra y Canadá, ningún funcionario tiene inmunidad alguna y en caso de cometer alguna conducta ilícita, son sujetos a la legislación penal aplicable, como cualquier ciudadano.

Por lo anterior, se propone que en México sea eliminada la figura de fuero inmunidad a nivel federal mediante al reforma a los artículos 111 y 112 constitucionales, así como las leyes secundarias que regulan dicha figura, como son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuentes de información

Bibliografía

BIEBRICH Torres, Carlos Armando, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, México, Porrúa, 2009.

BURGOA, Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33^a ed., México, Porrúa, 2001.

CASTRO y Castro, Juventino, *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (Desafueros)*, México, Porrúa, 2005.

- ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Tomo XII, Argentina, Driskill, 1994.
- CRUZ Barney, Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2^a ed., México, Oxford, 1999.
- MORALES Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, El fuero*, México, SCJN, 2005.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Artículos 36- 68, México, Porrúa, 2012, Tomo III.
- TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 25^a ed., México, Porrúa, 2008.

Cibergrafía

Cámara de diputados del H. Congreso de la unión, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones en materia de la reforma política de la Ciudad de México de fecha 29 de enero de 2016*, p. 18, consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf.

Congreso de los Diputados, España, 2017, consultado en sitio web http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados?_poref73_1333056_73_1333049_1333049.next_page=/wc/menuAbecedarioInicio&tipoBusqueda=completo&idLegislatura=12.

Constitución Española, consultada en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=66&fin=96&tipo=2>.

European Parliament, “Parliamentary immunity in the Members od the European Union and in the European Parliament”, Luxemburg, 1999, p. 25, consultado en

- [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET\(1999\)168339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/1683999/IPOL-JURI_ET(1999)168339_EN.pdf).
- .Fleischhauer, Herbert, *El Bundestag de un vistazo*, Alemania, Deutscher Bundestag, 2016, p. 5, consultado en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140200.pdf>.
- Grupos Parlamentarios, España, 2017, consultado en sitio web <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/composiciongruposparlamentarios/index.html>.
- LATORRE Boza, Derik, “Inmunidad parlamentaria”, España, Derecho Parlamentario, núm. 31, 2008, p. 15, consultado en <http://www.teleley.com/articulos/art-inmunidadparlamentaria.pdf>.
- MOJICA Rayón, Gabriela. “El fuero constitucional”, México, Revista República Jurídica Administrativa, núm. 2, IIJUNAM, pp. 92-93, consultado en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/2/art/art6.pdf>.
- MORALES Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005.
- Parlamento de Canadá, Canadá, 2017, consultado en sitio web http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_applicationparliamentaryprivilegeindividualmembershousecommons-e.htm.
- Senado de Francia, consultado en <http://www.senat.fr/lnf/es/>

Factores históricos de la discriminación hacia las personas indígenas en el Sistema Jurídico y Social Mexicano: México Independiente

Historical factors of discrimination against indigenous persons in the Mexican Legal and Social System

Juan Pablo Salazar Andreu⁶⁷

Luis Gerardo Ortiz Corona⁶⁸

Fernando Méndez Sánchez⁶⁹

Resumen

La discriminación es un fenómeno social que debe diferenciarse claramente de la estratificación propia de todo conglomerado humano. Pero la discriminación es a la vez un constructo histórico, en el cual los fundamentos de la creencia de una superioridad o inferioridad de determinados rasgos o características, se encuentra en acontecimientos previos a la sociedad que desarrolla los actos discriminatorios. El presente estudio, con base en un método ius-histórico así como ius-sociológico, y una técnica documental, busca esclarecer los principales acontecimientos históricos que se han acusado o ignorado, conforme el caso, de ser detonantes de discriminación racial al interior de la actual república Mexicana.

Abstract

Discrimination is a social phenomenon that must be clearly differentiated from the stratification of every human conglomerate. But discrimination is at the same time a

⁶⁷ Cronista de la Ciudad de Puebla, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Catedrático Investigador de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Catedrático de la Universidad Panamericana.

⁶⁸ Master in Business Administration por el Tecnológico de Monterrey, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Anahuac. Doctorante en Derecho por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

⁶⁹ Doctor en Derecho, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de las Américas Puebla, Catedrático Investigador Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

historical construct, in which the foundations of the belief of a superiority or inferiority of certain traits or characteristics, are found in previous events to the society that develops the discriminatory acts. The present study, based on an ius-historical method as well as ius-sociological, and a documentary technique, seeks to clarify the main historical events that have been accused or ignored, as the case may be, of triggering racial discrimination within the current Mexican Republic.

Palabras clave

Indígenas, Racismo, Discriminación, Estratificación social, Virreinato, Nueva España, México Independiente.

Introducción

La desigualdad social, cultural, racial, religiosa, económica o ideológica, ha sido el cimiento de incontables antecedentes de discriminación en el mundo. En diversas publicaciones se han plasmado críticas a las instituciones políticas y jurídicas virreinales, en el sentido de haber adoptado medidas paternalistas que amputaron la libertad y oportunidades de desarrollo tanto para los indígenas como para las diferentes castas, motivando con ello un profundo resentimiento entre los distintos segmentos de la sociedad. Una de las declaraciones más relevantes en el ocaso de la Nueva España, fue manifestada por Fray Antonio de San Miguel, otrora obispo de Michoacán, quien, junto al cabildo eclesiástico de Valladolid, integró un informe sobre “jurisdicción e inmunidades del clero americano”, el cual fue presentado al Rey en el año de 1799. Al final del documento, y como obra en el propio testimonio de Alexander von Humboldt⁷⁰, Fray Antonio incluyó una memoria en la que ilustró las vicisitudes que encaró la arcaica estructura de castas durante el siglo XVIII:

⁷⁰ Humboldt, Alexander von, *Ensayo político sobre la Nueva España*, 2º edición, París, Imprenta de Jules Renouard, 1827, pp. 204 y 205

[...] Los indios y las castas cultivan la tierra; sirven a la gente acomodada, y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta entre los indios y los blancos esta oposición de intereses, este odio recíproco, que tan fácilmente nace entre los que lo poseen todo y los que nada tienen, entre los dueños y los esclavos. Así es que vemos de una parte los efectos de la envidia y de la discordia, la astucia, el robo, la inclinación a dañar a los ricos en sus intereses; y de la otra la arrogancia, la dureza, y el deseo de abusar en todas ocasiones de la debilidad del indio. No ignoro que estos males nacen en todas partes de la grande desigualdad de condiciones. Pero en América son todavía más espantosos porque no hay estado intermedio; es uno rico o miserable, noble o infame de derecho y hecho. [...]

[...] Los indios y las castas están en la mayor humillación. El color de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria, los ponen a una distancia infinita de los blancos que son los a que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva España. Los privilegios, que al parecer conceden las leyes a los indios, les proporcionan pocos beneficios, y casi puede decirse que les dañan. [...]⁷¹

No fue tarea fácil para el otrora obispo de Michoacán entender la razón por la cual, un tratamiento especial, enfocado a proteger y asistir, podía desencadenar un profundo ostracismo, tal como sucedió para los indígenas en la Nueva España. Según se aprecia en los razonamientos del clérigo, la procuración de privilegios o concesiones para los indígenas pudo servir a los propósitos de otras castas, las cuales se encontraron mejor informadas y más resueltas en temas tan misceláneos y viles como: la simulación de actos jurídicos, la evasión hacendaria y otras

⁷¹ Idem

calamidades.⁷² Pese a la posición precaria, incapacitada y apática en la que quedaron sumidos los aborígenes, de ninguna forma fueron tan azotados por el rencor y abandono, como sucedió para los afrodescendientes esclavos.

[...] *Las castas, descendientes de los negros esclavos, están notadas de infames por la ley, y sujetas al tributo, el cual imprime en ellas una mancha indeleble, que miran como una marca de esclavitud trasmisible a las generaciones más remotas. Entre la raza de mezcla, esto es, entre los mestizos y los mulatos, hay muchas familias que, por su color, su fisonomía y modales, podrían confundirse con los españoles; pero la ley los mantiene envilecidos y menospreciados. Dotados estos hombres de color de un carácter enérgico y ardiente, viven en un estado de constante irritación contra los blancos; siendo maravilla el que su resentimiento no los arrastre con más frecuencia a la venganza. [...]*⁷³

Sin duda el momento cúspide de la memoria presentada por Fray Antonio de San Miguel, radicó en las peticiones que éste hizo a la Corona. Tal y como se desprende de sus observaciones, la estructura jurídica y social necesaria para el éxito del virreinato era incompatible con el cobro de tributos personales a los indígenas, así como la existencia de otras obligaciones o privilegios que por razón de raza se les impusiera:

[...] *Quítense el odioso impuesto del tributo personal; cese la infamia de derecho con que han marcado leyes injustas a las gentes de color; decláreseles capaces de ocupar todos los empleos civiles que no piden un título especial de nobleza; distribúyanse los bienes concejiles, y que están pro indiviso*

⁷² Idem

⁷³ Ibidem, p. 209

*entre los naturales; concédase una porción de las tierras realengas, que por lo común están sin cultivo, a los indios y a los castas; hágase para Méjico una ley agraria semejante a la de las Asturias y Galicia, según las cuales puede un pobre labrador, bajo ciertas condiciones , romper las tierras que los grandes propietarios tienen incultas de siglos atrás en daño de la industria nacional; concédase a los indios, a los castas y a los blancos plena libertad para domiciliarse en los pueblos que ahora pertenecen exclusivamente a una de estas clases; señálense sueldos fijos a todos los jueces y a todos los magistrados de distrito.[...]*⁷⁴

Una sociedad gobernada por “blancos” asoció valores y principios al color de la piel de los individuos. En Nueva España, una tez blanca significó una mejor posición en el escalafón social, pudiendo ascender o descender entre más se asemejara a las tonalidades europeas. “*Un blanco, aunque monte descalzo a caballo, se imagina ser de la nobleza del país*” sentenció Humboldt, al describir a la vanidosa aristocracia de finales del siglo XVIII en los territorios novohispanos. Del mismo modo, fueron comunes las solicitudes a las Audiencias para que éstas resolvieran respecto a sospechas sobre la mezcla de sangre de distintas familias que pretendieron emparentar con otras; unos y otros se contentaban con sentencias que versaran: “que se tenga por blanco”. ⁷⁵

Los indígenas en el México Independiente.

El pensamiento liberal propio del siglo XIX inspiró diversos documentos que pugnaron por una sociedad más igualitaria donde la esclavitud y los tributos fuesen proscritos. En ese tenor, pueden recogerse los decretos abolitorios expedidos por el cura Miguel Hidalgo en Valladolid, los “Elementos Constitucionales” de Ignacio

⁷⁴ Ibídém p. 212

⁷⁵ Ibidem, p. 261

López Rayón o “Los Sentimientos de la Nación” dictados por el clérigo José María Morelos y Pavón.⁷⁶ La inercia jurídica e institucional de aquella época, posicionó a la Nueva España en un rumbo constitucional, teniendo como bandera a la primera norma emanada de las Cortes de Cádiz. El régimen naciente prometía un entorno sin barreras raciales, concediendo a los indígenas, por ejemplo, la calidad de ciudadanos, misma que significó el ejercicio pleno derechos de propiedad y comercio, tal y como Fray Antonio de San Miguel, años antes en Valladolid, pidió al Rey.

La monarquía española atravesó, durante los primeros años del siglo XIX, uno de los episodios más críticos en toda su historia. La invasión del ejército napoleónico en el año de 1808, el cautiverio de Fernando VII y la entronización de José Bonaparte deponiendo a los Borbones, fueron algunos de los capítulos que inspiraron la creación de las Cortes de Cádiz, las cuales representaron al pueblo y se propusieron gobernar a la gran nación española, tanto en la península como en los territorios de ultramar, hasta el regreso de Fernando VII.⁷⁷

Con las Cortes, en el año de 1812, nació formalmente la monarquía constitucional. Cádiz conjuntó a diputados americanos y europeos, situación que resultó en reformas favorables a los propósitos de los territorios en el Nuevo Mundo. Los indígenas y cualquier individuo perteneciente a una casta, fueron considerados ciudadanos, de modo que quedaron habilitados para votar por sus autoridades o incluso ser votados para ocupar cargos públicos.

El órgano encargado de instrumentar lo estipulado en el texto constitucional, fue el Consejo de la Regencia, el cual buscó mantener a salvo los vínculos institucionales y políticos con todos los dominios en ultramar. Desafortunadamente, las juntas de Venezuela, Nueva Granada y el Río de la Plata, se negaron a reconocer la personalidad jurídica de la misma y decidieron gobernarse

⁷⁶ Ferrer Muñoz, Manuel, “Pueblos indígenas en México en el siglo XIX: la igualdad jurídica, ¿eficaz sustituto del tutelaje tradicional?”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La supervivencia del derecho español en hispanoamérica durante la época independiente*, Serie L número 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, p. 163

⁷⁷ Martín, Rosella, “El arte de persuadir al servicio de las Cortes de Cádiz: la Proclama a los habitantes de Ultramar y su traducción a la lengua quechua (1812-1813)”, *Ariadna histórica: Lenguajes, conceptos, metáforas*, Suplemento Especial I, Biskaia, Universidad del País Vasco, 2016, pp. 73 y 74

autónomamente hasta el regreso de Fernando VII. Fue así que la confusión en el liderazgo y los rumores sobre rebeliones, amenazaron con desencadenar secesiones en todos los territorios de América.⁷⁸

Pedro Alcántara de Toledo, duque del Infantado, asumió la representación del Consejo de la Regencia el 22 de enero de 1812. Ya en el cargo, el 30 de agosto de ese mismo año, redactó y difundió una proclama destinada a todos los habitantes de las posesiones ultramarinas, exhortándolos a ceñirse al gobierno provisional que ofrecía múltiples ventajas a través de la Constitución recién promulgada. Este mensaje debió ser comprensible para todos, por lo que en numerosas oportunidades se tradujo a las lenguas indígenas, tal y como sucedió en Perú, donde los simpatizantes de la Regencia lo transmitieron a los pueblos *quechuas* ya en su idioma. Cabe señalar que desde Cádiz se pidió a las autoridades religiosas en los virreinatos colaboraran con la traducción de la proclama referida.⁷⁹

Las nuevas normas instauradas por el texto constitucional establecieron, entre otros cambios, la eliminación del Juzgado General de Indios, por representar éste un fuero judicial incompatible con las políticas igualitarias emprendidas por los liberales. Esta inclusión definitiva del indígena a la vida social y política, fue objeto de críticas por parte de pensadores y autoridades locales de la época, quienes pronosticaron ataques a los bienes comunales, tradiciones y gobiernos que los indígenas habían mantenido gracias al modelo jurídico tradicional.⁸⁰

Las primeras dos décadas del siglo XIX fueron testigos de una campaña de desmoralización y repudio a los pueblos indígenas por parte de diversos actores de la sociedad novohispana; ejemplo de lo anterior fue la crítica que hizo el Consulado de Comerciantes de México en el año de 1811, como respuesta a las discusiones que se hacían en las Cortes de Cádiz:

[...] El desdichado indio era [en la hora de la conquista] un animal inmundo, revolcándose en el cieno de la más impudica sensualidad, de borrachera continua y de dejadez

⁷⁸ Ídem

⁷⁹ Martin, Rosella, Op. Cit. p. 74

⁸⁰ Ferrer Muñoz, Manuel, p. 165

más apáticas divirtiendo su sombría desesperación en espectáculos horrendos y sangrientos, y saboreándose rabiosamente en la carne humana. La historia antigua ni la tradición han trasmítido a nuestra edad el recuerdo de un pueblo tan degenerado, indigente e infeliz [...]

[...] El indio está dotado de una pereza y languidez que no pueden explicarse por ejemplos, estúpido por constitución, borracho por instinto. Este es el verdadero retrato del indio de hoy. [...]⁸¹

Enrique Florescano interpretó el contenido del panfleto citado a partir de la inconformidad que despertó la nueva posición jurídica del indígena, así como la inclusión de americanos, y no europeos radicados en América, en las discusiones de las Cortes.⁸² Fue tanto el encono suscitado, que en el mismo comunicado emitido por los comerciantes pudo leerse:

[...] Así, por la más maravillosa metamorfosis que hayan conocido los siglos, se transformaron [los indígenas] súbitamente en hombres domésticos, sujetos a una policía blanca, los “orangutans” pobladores de las Américas [...]

[...] La América se acercó repentinamente al nivel de la Europa, en virtud de nuestras conquistas, ahorrándose el inmenso espacio que el salvaje brutal debe recorrer para elevarse a la altura del hombre común. [...]⁸³

⁸¹ Fallas Barrantes, Marco Antonio, “La herencia colonial de América”, *Revista Estudios*, volumen 2 número 1, San José, Universidad de Costa Rica, 1980, p. 57

⁸² Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y Nación*, Editorial Taurus, México, 2001p. 311

⁸³ Ídem

Haciendo frente a los epítetos y agresiones, Fray Servando Teresa de Mier manifestó, en representación de las castas, criollos e indígenas, un elocuente comunicado que buscó dignificar a sus congéneres:

*[...] tenemos el derecho de oponer la fuerza a la fuerza, pues la de los españoles no se ha legitimado en 300 años, una vez que ha permanecido el tributo como marca de forzados: tenemos el derecho de probar que el clima de América, no embrutece ni degrada, y que somos hombres y no monos orangutanes: tenemos el derecho de rechazar la guerra injusta que unos vasallos de Fernando VII han declarado al mayor número de otros sus vasallos. [...]*⁸⁴

El indígena se sumó, genéricamente, al discurso de igualdad que se pronunció en Cádiz, y posteriormente, a la bandera libertaria que los insurgentes ondearon en los movimientos de independencia. Más allá de las pretensiones políticas de los caudillos y libertadores, el indígena no pudo abandonar su papel de “indio” y fue visto como sinónimo de atraso y miseria, desdeñándose su papel en el futuro de una nación diferente y renovada.

Los discursos liberales que cismaron a la Nueva España y que buscaron inspirar a la nueva nación, fueron, en su mayoría, intolerantes y vejatorios respecto al papel que los indígenas habrían de jugar en los planes del estado. Numerosas declaraciones de diversos analistas y políticos de la época, confirmaron la postura que habría de asumirse si se pretendía construir un nuevo régimen. El liberal José María Luis Mora, señaló que en los indígenas estaban “los cortos y envilecidos restos de la antigua población mexicana”, concibiendo en ello un país cimentado en hombres “blancos” que verdaderamente representaran el progreso.⁸⁵

Los primeros liberales del siglo XIX buscaron en el modelo estadounidense un referente para construir la política, economía y sociedad que habría de regir a

⁸⁴ Pulido Herráez, Begoña, “Fray Bartolomé de las Casas en la obra y el pensamiento de Fray Servando Teresa de Mier”, *Historia Mexicana*, volumen LXI número 2, Distrito Federal, El Colegio de México, 2011, p.461

⁸⁵ Aguilar Camín, Héctor et al., *El juicio del siglo*, Distrito Federal, Editorial Taurus, 2010, <https://goo.gl/qL2oTt>

los estados. Los agricultores, por ejemplo, serían junto a la industria la base de la gran estructura del libre comercio, las libertades individuales y los principios democráticos. El campo entonces se consolidaría como un eslabón de la cadena productiva, la cual, laboriosa y tecnificada, abonaría a los procesos mercantiles para el enriquecimiento de la nación.⁸⁶

Los indígenas representaron una amenaza constante a la igualdad predicada por los hombres de estado del siglo XIX. La historia los ubicó, temporalmente, como las víctimas de un proceso de conquista e invasión que duró muchos años y que ahora les devolvía el derecho a reclamar aquello que les fue arrebatado. En referencia a ello, en el año de 1808, el Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos, dijo a uno de los oidores de la Junta que la soberanía debía recaer en el pueblo originario del reino, sobre todo considerando que, entre los presentes a los que se dirigía, se encontraron descendientes del Emperador Moctezuma.⁸⁷

Inspirados por la libertad y la homogeneización, los movimientos independentistas de América Latina consignaron en diversos documentos el afán de construir una sociedad ideal que compartiera las mismas características, sin tolerancia a otras diferentes. Por otro lado, la insurgencia vencedora en Nueva España no buscó emanciparse del todo de sus raíces peninsulares, sino arrancar los efectos de la invasión francesa y devolver la autoridad a Fernando VII quien, embestido como emperador, habría de tomar las riendas del reino renovado.

El Plan de Iguala, encabezado por Agustín de Iturbide el 21 de febrero de 1821, sostuvo entre algunas de sus bases:

- [...] 1. *La religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna.*
- 2. *Absoluta independencia de este reino.*
- 3. *Gobierno monárquico templado por una Constitución análoga al país.*

⁸⁶ Florescano, Enrique, Op. Cit. pp. 313 y 314

⁸⁷ Lira González, Andrés, "Los indígenas y el nacionalismo mexicano", *El nacionalismo y el arte mexicano*, México, UNAM, 1986, p. 77

4. *Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante, serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición. [...]*

[...] 12. *Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.*

13. *Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas. [...]*⁸⁸

Al analizar el documento completo, se puede observar el deseo de legitimar el plan y la lucha a partir de las consignas vociferadas por Miguel Hidalgo y Costilla en el año de 1810, añadiendo a ellas una serie de reflexiones respecto los beneficios de integrar a la sociedad en un mismo modelo cultural, religioso y político.

[...] *Esta misma voz que resonó en el pueblo de los Dolores el año de 1810, y que tantas desgracias originó al bello país de las delicias por el desorden, el abandono y otra multitud de vicios, fijó también la opinión pública de que la unión general entre europeos y americanos, indios é indígenas es la única base sólida en que pueda descansar nuestra común felicidad. ¿Y quién pondrá duda en que después de la experiencia horrorosa de tantos desastres no haya siquiera quien deje de prestarse á la unión para conseguir tanto bien? ¡Españoles europeos!, vuestra patria es la América, porque en ella vivís, en ella tenéis á vuestras amadas mujeres, á vuestros tiernos hijos, vuestras haciendas, comercio y bienes. ¡Americanos!, ¿quién de vosotros puede decir que no desciende de español? Ved la cadena dulcísima que nos une; añadid los*

⁸⁸ Plan de Iguala, proclamado el 24 de febrero de 1821 por Agustín de Iturbide, reproducido en: Álvaro Matute, *Méjico en el siglo XIX*, México, UNAM, 1972, pp. 227-230.

*otros lazos de la amistad, la dependencia de intereses, la educación é idioma y la conformidad de sentimientos, y veréis son tan estrechos y tan poderosos, que la felicidad común del reino es necesario la hagan todos reunidos en una sola opinión y en una sola voz. [...]*⁸⁹

A partir de los fragmentos citados puede afirmarse que la sociedad idealizada privilegió a los hispanodescendientes y a su cultura, excluyendo del modelo a los indígenas y a los afrodescendientes. Lo anterior se advierte en el ejercicio de reflexión y discusión emanado del Constituyente del año 1822, en el cual se identificó un menudo afán por desterrar de los actos públicos la raza indígena, así como expulsarla de la república y reubicarla en reservaciones, tal y como el vecino del norte lo había hecho; así lo expresó el Diputado Lorenzo de Zavala, quien pidió se imitara a los Estados Unidos, en el sentido de hacer a los indígenas “salir del territorio de la república”.⁹⁰

En el año de 1824, Jose María Luis Mora demandó, junto a otros diputados, proscribir “la denominación de indio que ha venido a ser en la aceptación vulgar oprobiosa de una gran porción de nuestros ciudadanos”. Del mismo, se acordó erradicar los privilegios y fueros que el gobierno virreinal concedió a las comunidades aborígenes, sobre todo los relativos a tierras comunales, las cuales coexistían fusionadas a las fincas parroquiales; este propósito liberal que trastocó los intereses eclesiásticos, terminó por derivar en la guerra de Reforma años más tarde.⁹¹ Enrique Florescano afirmó que este deseo de derrotar al indígena en sus derechos como comunidad, se deriva, en gran medida, del pensamiento ilustrado borbónico español, el cual dio avisos muy puntuales en la Ordenanza de Intendentes del año de 1786, documento en el que se buscó destruir la figura jurídica de tierras comunales; los obispos: Antonio de San Miguel y Manuel Abad y Queipo, apoyaron esa postura y sugirieron “dividir las tierras de las comunidades de indios entre ellos mismos, dejando en común los ejidos y montes que los pueblos

⁸⁹ Plan de Iguala, proclamado el 24 de febrero de 1821 por Agustín de Iturbide, Op. Cit. pp. 227-230.

⁹⁰ Aguilar Camín, Héctor *et al.*, Op. Cit., <https://goo.gl/qL2oTt>

⁹¹ Florescano, Enrique, Op. Cit., p. 314

necesiten a juicio de los intendentes”. Así lo retomó José María Luis Mora, quien años después proclamó: “*no hay más derechos en la naturaleza y en la sociedad que los individuales*”.⁹²

En la Constitución Federal de 1824, la primera del México Independiente, no se reguló o reconoció a profundidad la existencia de los grupos indígenas, ni se distinguió siquiera derechos específicos para tales comunidades. En vez de ello, el texto constitucional estableció al castellano como lengua oficial y a la religión católica. Por otra parte, en las instituciones del Estado no se incluyeron a las autoridades indígenas; además, se estableció el monopolio estatal de la violencia legítima.⁹³

*Al eliminar a los indios como categoría jurídica y darles el estatuto de ciudadanos se borraron los mecanismos formales que se habían pensado para protegerlos, sin dotarlos de posibilidades reales de ejercer sus derechos y menos de enfrentar a los poderes económicos y políticos efectivamente constituidos.*⁹⁴

El texto constitucional sólo mencionó a los indígenas en su artículo 49º fracción 11º, referido a las facultades del Congreso de la Unión “para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y tribus de indios”. Desafortunadamente, esta norma fue copiada, literalmente, de la Constitución de los Estados Unidos en su artículo 1.8.3.⁹⁵ Francisco López Barcenas critica airadamente la inclusión de este artículo en el marco constitucional mexicano, en virtud de su incompatibilidad a la realidad social del país en esa época,

⁹² Íbidem, p. 315

⁹³ Z. Yrigoyen, Raquel, “Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)”, Revista Pena y Estado, número 4, Buenos Aires, Editorial el Puerto, 2000, <https://goo.gl/n7k1ib> p. 1

⁹⁴ Reina, Leticia, *La reindianización de América*, 1ª edición, Distrito Federal, Editorial Siglo XXI, 1997, p.125

⁹⁵ López Barcenas, Francisco, “Los pueblos indígenas en las constituciones de México”, *Opinión*, Ciudad de México, La Jornada, 2017, <https://goo.gl/ZF1XMT>

donde un importante segmento de la población era indígena y no podía ser equiparada con naciones extranjeras o con la autonomía de las entidades federativas. Básicamente se trató, como se dijo, de una copia textual.⁹⁶

Poco a poco las leyes de los estados fueron aboliendo la propiedad comunal que había favorecido a los indígenas desde el virreinato; Chihuahua, Jalisco y Zacatecas lo hicieron en 1825; Chiapas y Veracruz, en 1826; en 1828, Puebla; Michoacán, en 1829; Estado de México, en 1833.⁹⁷ La resistencia no se hizo esperar y, en Ciudad de México, los indígenas se manifestaron contra las medidas que se establecieron en su contra. A través de un impreso titulado “Clamores de la Miseria ante el Supremo Gobierno”, el cual apareció en el año de 1829, una representación indígena, encabezada por Francisco Mendoza y Moctezuma, buscó evitar que el gobierno, arbitrariamente, eligiera al rector del Colegio de San Gregorio, cuando este instituto había sido consagrado para la educación superior de los indígenas. Los signatarios del documento, elevaron sus peticiones al entonces presidente Vicente Guerrero; al no ser escuchados, se remitieron al vicepresidente Anastasio Bustamante. En el ociso que presentaron, se manifestaron contra la pérdida de patrimonio que habían sufrido esos últimos años, la cual no era equiparable al menoscabo experimentado durante el virreinato. Como si se tratara de una declaración para la posteridad, el mensaje se redondeó con las siguientes palabras:

*Ello es cierto, los indios no mejoran, por la inversa, cada día
reciben nuevos agravios de que se creen entes nulos, y como
decía el sabio doctor Mier, que influirá en su corazón y
temperamento el planeta oveja. Se equivocan,
representaremos y reclamaremos; y si nada conseguimos de
los gobernantes, empeñaremos nuestros hijos para que con
su precio podamos imprimir y difundir por toda la República
un manifiesto que de la idea más exacta de los beneficios que*

⁹⁶ López Bárcenas, Francisco. "Los pueblos indígenas en las constituciones de México", *Argumentos*, volumen 29 número 82, Distrito Federal, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2016, p. 164

⁹⁷ Florescano, Enrique, Op. Cit., pp. 315 y 316

*hemos recibido de nuestros mismos hijos el odio contra ellos, contándoles la persecución desatada en que nos hallamos: los maldeciremos una y mil veces y cuando cerremos los ojos a la muerte, llevaremos la consoladora esperanza de que con el tiempo, alguna de nuestras generaciones será del todo libre.*⁹⁸

La calidad de “indígena” o “no indígena” fue suprimida por ley. Frente a tal situación, Juan de Dios Rodríguez Puebla, quien fuese rector del Colegio de San Gregorio, diputado del Congreso en el 1824 y un célebre indígena graduado como abogado, se enfrentó a José María Luis Mora debido a que la supresión de dicho atributo no remediaba las diferencias sociales, políticas, económicas y raciales entre los indígenas. Mora, al igual que otros liberales, disentía de Rodríguez Puebla, pues creía que mantener presente a los indígenas en la Constitución o en cualquier texto legal era una medida “oprobiosa” que separaba a los “indios” de la sociedad.⁹⁹

Sin duda el discurso liberal que caracterizó a México en sus primeros años de vida, fue sumamente violento para los pueblos indígenas. Personalidades como Mariano Otero, Justo Sierra O'Reilly, o el propio José María Luis Mora, se empeñaron en señalar los inconvenientes de mantener en la agenda legal y política el problema de los pueblos indígenas. Otero creyó que los “indios”, en su estado semi-salvaje, apenas podían considerarse parte de la sociedad¹⁰⁰; además, sostuvo que el legado indígena resultaba una carga irredimible para una gran parte de la población mexicana, por lo que se buscó atraer inmigrantes extranjeros.¹⁰¹ Justo Sierra, por otro lado, quiso expulsar a los indígenas de Yucatán pues los juzgó incapaces de “amalgamarse” con el resto de la sociedad, la cual consistió en una minoría “blanca” que a sus ojos gobernó señorialmente a la Península.¹⁰²

⁹⁸ Lira González, Andrés, Op. Cit., pp. 81 y 88.

⁹⁹ Flores Rodríguez, María Eugenia Xilonetl, “Juan de Dios Rodríguez Puebla: en defensa de la instrucción para los indios”, *El Estado laico y los derechos humanos en México*, Distrito Federal, UNAM, 2012, p. 413

¹⁰⁰ Aguilar Camín, Héctor et al., Op. Cit., <https://goo.gl/qL2oTt>

¹⁰¹ González Navarro, Moisés, “Actualidad de Mariano Otero”, *Historia Mexicana*, volumen 2 número 2, Distrito Federal, El Colegio de México, 1952, p. 413

¹⁰² Ídem

El 13 de junio del año de 1848, el periódico “El Monitor Republicano”, lucía un artículo escrito por Mariano Otero, quien describía al indígena como un individuo “*con completa indiferencia por la situación política y económica del país, ya que siempre ha sido utilizado como soldado en los ejércitos revolucionarios*”. Hay que añadir entonces, en la postura liberal de algunos exponentes, la crítica puntual a los indígenas por vivir “enajenados” a causas meramente pasionales.¹⁰³ Guillermo Prieto, otro pensador de la época, fue más lejos en sus comentarios al señalar que “*el indio es una criatura más terrible que el salvaje*”.

Más allá de la resistencia a mantener el estatus de los pueblos indígenas que los caracterizó en la mayor parte del periodo novohispano, la intolerancia se convirtió en la moneda de cambio con la que se capitalizaron numerosas legislaturas locales. Ejemplo de lo anterior sucedió en el estado de Occidente, donde se especificó en la Constitución local que los habitantes gozarían de todos sus derechos civiles, excepto aquellos que tuvieran “la costumbre de andar vergonzosamente desnudos”; los indígenas estaban “perdonados” de dicha disposición hasta el año de 1850. En el año de 1876, el estado de Sonora dispuso en su cuerpo constitucional, que habrían de ser privados de su ciudadanía “las tribus errantes y las de los ríos Yaqui y Mayo [...], entre tanto conserven la organización anómala que hoy tienen en sus rancherías ó pueblos”; no se extendió tal discriminación a los indígenas que vivieran en poblaciones organizadas del Estado.¹⁰⁴

El ex presidente Benito Juárez García, cuyo humilde origen zapoteca enriqueció su leyenda, fue, como gobernador, un tenaz perseguidor de los indígenas que habitaron las distintas regiones de Oaxaca, alegando, en la mayoría de casos, que las sublevaciones de estos significaban un peligro para el estado de Derecho; frente al Congreso de su entidad, hablando sobre sus paisanos indígenas, sostuvo: “*la tendencia que generalmente se observa en los pueblos, es de sustraerse a las obligaciones que las leyes les imponen*”.¹⁰⁵ La postura del ex mandatario se

¹⁰³ López Castillo, Gilberto et. al., *Etnohistoria del ámbito posmisional en México: de las reformas borbónicas a la revolución*, Distrito Federal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2017, <https://goo.gl/y4wT3i>

¹⁰⁴ Ferrer Muñoz, Manuel, pp. 171 y 172

¹⁰⁵ Báez-Jorge, Félix, *Racismo y etnocentrismo en el pensamiento político del Porfiriato y la Revolución Mexicana*, Xalapa, Colecciones Sotavento, 1997, p. 39

contrapuso a sus inicios como legislador en el Congreso de Oaxaca, donde, en el año de 1848, brilló por defender el derecho de los pueblos originarios de elegir a sus propias autoridades: “[...]desde antes del establecimiento del sistema federal, los pueblos del Estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios, que con el nombre de alcaldes y regidores cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. [...]”¹⁰⁶

Enrique Florescano realizó un análisis profundo a la vida del presidente liberal más insigne de la historia de México; entre los detalles esbozados, se describió a Benito Juárez como un hombre con una sólida convicción liberal, la cual se formó a partir de la dura experiencia en la miseria y su consecuente transformación a través de la educación.

*La fe absoluta de Juárez en la bondad del credo liberal la revela su actitud ante los grupos étnicos. Aún cuando conocía mejor que nadie su situación degradada, jamás pensó en otorgarles a los pueblos étnicos derechos especiales, pues él vio el interés de los indígenas a través de los principios liberales, es decir, promoviéndolos a la categoría de ciudadanos sin más, iguales a los otros.*¹⁰⁷

Saúl Velasco Cruz advirtió que la identidad nacional partió del reconocimiento del mestizo como mexicano, buscando con ello respaldar, sobre todo a nivel educativo, al gran proyecto liberal de nación. Por otro lado, los indígenas fueron excluidos del ensayo político, pues traían a la memoria al viejo sistema de castas. Los pueblos originarios, entonces, simbolizaron la decadencia, el atraso y la ignorancia; incluso el otrora primer mandatario, Benito Juárez, solía autodenigrarse manifestando que sus padres fueron “indígenas de la raza primitiva”.¹⁰⁸

¹⁰⁶ López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, 3^a edición, México, MC Editores, 2010, p. 29

¹⁰⁷ Florescano, Enrique, “Imágenes de Benito Juárez”, *La Jornada*, Distrito Federal, La Jornada, 21 de marzo de 2006, <https://goo.gl/vcLLih>

¹⁰⁸ Velasco Cruz, Saúl, “Racismo y educación en México”, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXI número 226, México, UNAM, 2016, p. 397.

Juan Álvarez Hurtado, estratega y político mexicano quien protagonizó y dio testimonio de numerosos capítulos militares de la historia de México, encabezó en la Revolución de Ayutla, y posteriormente en la segunda intervención francesa, la misión de nutrir las filas de las guardias nacionales. Las huestes mexicanas fueron robustecidas con numerosos indígenas provenientes de las sierras de Guerrero, Puebla y Morelos, lo que resultó en una alianza entre ellos y los liberales, la cual se extendió hasta prácticamente el final del siglo XIX. Para Enrique Florescano, el espíritu de esta unión fue militar y se fortaleció con los capítulos bélicos que caracterizaron a los gobiernos liberales.¹⁰⁹

En el año de 1855, el partido liberal retomó el poder y con él arribaron una serie de leyes cuyo objetivo era, aparentemente, transformar al México convulso, mutilado geográficamente y confundido, en una nación moderna, sólida y respetada en el concierto internacional. El propósito era sustituir las estructuras tradicionales de poder y economía por mecanismos aceptados que facilitaran el comercio y, en general, a la dinámica capitalista. Ante tal situación, mantener las propiedades comunales era sinónimo de atraso y aislamiento, elementos inconciliables con el proyecto modernizador. Los indígenas, que lograron sobrevivir económicamente pese a las leyes locales, esas suscritas antes del año 1833 y que buscaron ultimar a las propiedades comunales, experimentaron “el tiro de gracia” con la llamada “Ley Lerdo”, establecida en el año de 1856, la cual prohibió a los pueblos poseer o administrar bienes inmuebles y ordenaba vender aquellos de los que se beneficiaban.¹¹⁰ La venta forzada de edificios y tierras comunales excluyó a los inmuebles destinados al servicio público o las zonas ejidales. Enrique Florescano refirió al respecto: “*La ley también señalaba que quienes tendrían preferencia en la compra de las tierras comunales serían los que en ese momento las tuvieran arrendadas, que era lo que acontecía con gran parte de las propiedades de los pueblos*”¹¹¹. Cabe señalar que esta ley, también conocida como “Ley de

¹⁰⁹ Florescano Enrique, Op. Cit., p. 330

¹¹⁰ Ramírez González, Irma y Arriaga Ornelas, José Luis, “La imposibilidad del multiculturalismo en una nación multicultural”, *Culturales*, volumen VII número 14, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, 2011, pp. 110 y 11.

¹¹¹ Ibídем p. 317

Desamortización”, buscó, de primera mano, atacar al “*más poderoso terrateniente del país: la Iglesia, y sacar del atraso y aislamiento a los indígenas al separarlos del cruel yugo de la comunidad*”¹¹²; al menos así lo pretendió la ideología liberal operante.

Una vez depuesto el modelo político y jurídico del virreinato, los indígenas se retrajeron hacia las iglesias de sus comunidades, las cuales preservaron tierras de labranza y talleres, que los pueblos originarios utilizaron según sus usos y costumbres, teniendo como administradores a los clérigos de los templos. Para el año de 1856, perseguidos en ese último reducto y viendo desaparecer a la última estructura económica que le era familiar, el indígena comenzó su periodo más lúgubre del siglo XIX.

El diputado José María del Castillo Velasco, en el año de 1856 y frente al Congreso Federal, incluyó a los indígenas en su discurso, contraponiéndose a la idea generalizada, entre los liberales, de excluir definitivamente de la agenda a un segmento de la población tan rezagado.

*[...] una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos. [...] [...] es vergonzoso para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera. [...]*¹¹³

Para el Constituyente de 1856-1857, expresiones lamentables fueron pronunciadas por diputados liberales que quisieron descargar la frustración política y económica que se presentaba, encima de los hombros de los indígenas del país. “*¡En vano hemos abierto la puerta de la civilización a los indios!*”, así lo dijo el

¹¹² Pedrero Nieto, Gloria, “La desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia de San Cristóbal de las Casas”, *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, número 3, Distrito Federal, UNAM, 2007, p. 3

¹¹³ López Bárcenas, Francisco, Op. Cit., p. 25

legislador Eduardo Ruiz.¹¹⁴ Vale la pena examinar la vigencia de la expresión “indio” en el vocabulario político del siglo XIX; pese a ser utilizada como un apelativo que a todas luces denostó a los indígenas, su esencia pasó de describir un atributo étnico a categorizar una condición social.¹¹⁵

El 5 de febrero del año de 1857 fue promulgada la nueva Constitución, la cual, en su artículo 27°, prohibió a las corporaciones civiles, entre las que figuraron las comunidades indígenas, administrar sus bienes rústicos o propiedades comunales.¹¹⁶ La facción de liberales que construyeron la Reforma, sostuvieron que preservar instituciones como la república de indios o las propiedades comunales, significaba retroceder hacia los cimientos del régimen novohispano, situación que obstaculizaba la formación de una nación mexicana. Según esta visión: el indígena había sido objeto, durante el virreinato, de un aislamiento que lo rezagó y condenó al ostracismo; debía ser entonces rescatado de su posición abyecta e impulsado a integrarse a la sociedad moderna, a través de una educación laica y un sistema que privilegiara las libertades individuales, transformándolo en un ente competitivo y sagaz.¹¹⁷

Para Francisco Pimentel, prefecto de la Ciudad de México entre los años de 1865 y 1866, México se encontró, en esa época, lejos de reconocerse como nación; más allá de la intervención extranjera –que significó una oportunidad para legitimar el proyecto liberal-, los elementos que a su juicio construirían una identidad nacional, no eran compatibles con la diferenciación jurídica y social que los indígenas habían experimentado durante la ocupación española; para él, una nación sólo podía erigirse en un terreno donde todos tuvieran las mismas creencias, oportunidades, obligaciones y propósitos.¹¹⁸

Tras la muerte de Benito Juárez, los gobiernos de Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias fueron el preámbulo de la longeva administración de Porfirio Díaz. Este periodo presidencial se caracterizó por estabilizar la economía de la

¹¹⁴ Aguilar Camín, Héctor et al., Op. Cit., <https://goo.gl/qL2oTt>

¹¹⁵ Hamnett, Brian R., “Liberales y conservadores ante el mundo de los pueblos:1840-1870”, *Los pueblos indios y el parteaguas de la Independencia de México*, Distrito Federal, UNAM, 1999, pp. 167 y 168

¹¹⁶ López Bárcenas, Francisco, Op. Cit., p. 29

¹¹⁷ Ídem

¹¹⁸ Ídem

nación y pacificar a los “ingobernables”, a partir de duras represiones y alianzas con empresarios.

Oriel Gómez Mendoza afirmó que las últimas dos décadas del siglo XIX se caracterizaron por confirmar el proyecto liberal asentado en la Constitución del año de 1857, el cual consistió en asumir al mexicano mestizo como el medio a través de quien “se diluirían los vicios del indio, al mezclarlo (al indígena) con hombres traídos de Europa”. Ese deseo se materializó en la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, dependencia que gozó de los recursos federales para extender invitaciones a delegaciones extranjeras para que se desplazaran a México y habitaran sus distintas regiones.¹¹⁹

Para Justo Sierra, destacado liberal y positivista, los indígenas dejarían su atraso sólo cuando fueran transformados por la educación y el “cruzamientos” con personas de otras latitudes, especialmente del viejo continente.¹²⁰

Conclusión

A lo largo de la historia se han visto diversas formas de discriminación a los indígenas, algunas de ellas inspiradas en su origen racial, otras en su estrato o categoría socioeconómica, y unas más en sus diferencias culturales. En cualquiera de ellas puede distinguirse el rostro de una sociedad que no ha logrado aceptarse del todo y que sistemáticamente atenta contra el abanico de posibilidades que entraña.

Discursos sensacionalistas se han remitido a la época virreinal para proferir sus más execrables acusaciones, señalando al antiguo régimen como responsable definitivo del profundo ostracismo en el que viven muchas comunidades indígenas actualmente; sin embargo, como puede observarse en el presente artículo, la discriminación no nació precisamente de las viejas disposiciones de un Rey, ésta

¹¹⁹ Gómez Mendoza, Oriel, “Indio, nación y cuerpo en el Porfiriato: la representación fotográfica de la exclusión”, *Historia*, número 2, Dialnet, <https://goo.gl/iYkjpf>

¹²⁰ Castillo Ramírez, Guillermo, “Imaginarios de pueblos indígenas y nación a fines del México revolucionario. Forjando Patria: génesis del ideario del indigenismo del siglo XX”, *Margen*, número 70, México, Revista Margen, <https://goo.gl/SfRXfC>

surgió del seno de una sociedad que buscó articularse en una compleja categorización de sus individuos, concediendo reconocimiento a sus miembros a partir de la proximidad genealógica con el viejo mundo.

Los liberales arribaron al siglo XIX, convencidos de que el modelo homogéneo de sociedad vencería el resentimiento y colocaría guirnaldas y laureles en las cabezas de sus caudillos. Empero de lo anterior, la negación de una sociedad pluricultural sólo logró acentuar las diferencias, arrastrando a los indígenas a una economía rota y una organización política y social acéfala. Los pueblos originarios se convirtieron en enemigos del progreso dada su naturaleza ociosa, salvaje y funesta; los ilustres pensadores no escatimaron palabras para denostar la dignidad de los pueblos encajados en las serranías o en los valles. Como vasallos de una monarquía que colapsó, más allá de verse favorecidos, fueron víctimas de la crítica y el sabotaje, siendo juzgados por los pocos privilegios que la organización novohispana les concedió.

Privados de sus tierras, amputados culturalmente y olvidados por las leyes liberales, los indígenas recorrieron las últimas décadas del siglo XIX esperando una redención, la cual pudo haberse ganado con el servicio prestado a la patria durante la segunda intervención francesa, pero no, simplemente se negó, se hizo tabú, se extinguió en las fauces de las corrientes positivistas que se atrevieron a validar, científicamente, el repudio a los indígenas en virtud de su inclinación al crimen y la perdición.

Este artículo comenzó por describir la empresa que encaró Cristóbal Colón en el año de 1492, cuando su ruta chocó, inesperadamente, con el continente americano. Quinientos años después, en el año de 1992, México accedió a la presión internacional y elevó, a rango constitucional, la multiculturalidad en su composición; aunque de forma discreta, este primer paso constituye el primer acto de justicia desde la época novohispana a quienes de forma continua han sido soslayados en sus derechos políticos, civiles, culturales y económicos. La ley debe ser un referente que muestre el camino a sus ciudadanos; sin embargo, como ha quedado constancia en este documento, los estereotipos sociales han permeado hasta lo más hondo de la cultura mexicana, siendo reforzados históricamente por

legisladores y pensadores intolerantes, cortos de razón. La discriminación opera, principalmente, sobre patrones sociales que siguen privilegiando el rechazo.

Fuentes de Información

- Aguilar Camín, Héctor *et al.*, *El juicio del siglo*, Distrito Federal, Editorial Taurus, 2010, <https://goo.gl/qL2oTt>
- Álvaro Matute, *Méjico en el siglo XIX*, México, UNAM, 1972
- Báez-Jorge, Félix, “En torno a la discriminación racial en México (El sonoro silencio de los enfoques teóricos y los registros factuales)”, *Revista La Palabra y el Hombre*, número 124, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2002
- Báez-Jorge, Félix, *Racismo y etnocentrismo en el pensamiento político del Porfiriato y la Revolución Mexicana*, Xalapa, Colecciones Sotavento, 1997
- Castillo Ramírez, Guillermo, “Imaginarios de pueblos indígenas y nación a fines del México revolucionario. Forjando Patria: génesis del ideario del indigenismo del siglo XX”, *Margen*, número 70, México, Revista Margen, <https://goo.gl/SfRXfc>
- Ferrer Muñoz, Manuel, “Pueblos indígenas en México en el siglo XIX: la igualdad jurídica, ¿eficaz sustituto del tutelaje tradicional?”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La supervivencia del derecho español en hispanoamérica durante la época independiente*, Serie L número 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998
- Fallas Barrantes, Marco Antonio, “La herencia colonial de América”, *Revista Estudios*, volumen 2 número 1, San José, Universidad de Costa Rica, 1980
- Flores Rodríguez, María Eugenia Xilonetl, “Juan de Dios Rodríguez Puebla: en defensa de la instrucción para los indios”, *El Estado laico y los derechos humanos en México*, Distrito Federal, UNAM, 2012
- Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y Nación*, Editorial Taurus, México, 2001
- Florescano, Enrique, “Imágenes de Benito Juárez”, *La Jornada*, Distrito Federal, La Jornada, 21 de marzo de 2006, <https://goo.gl/vcLLih>

- Gómez Mendoza, Oriel, “Indio, nación y cuerpo en el Porfiriato: la representación fotográfica de la exclusión”, *Historia*, número 2, Dialnet, <https://goo.gl/iYkjpf>
- González Galván, Jorge Alberto, “El derecho consuetudinario indígena en México” en Ordoñez Cifuentes, José Emilio (coord.), *IV Jornadas Lascasianas: cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indios*, Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994
- González Navarro, Moisés, “Actualidad de Mariano Otero”, *Historia Mexicana*, volumen 2 número 2, Distrito Federal, El Colegio de México, 1952
- Humboldt, Alexander von, *Ensayo político sobre la Nueva España*, 2º edición, París, Imprenta de Jules Renouard, 1827
- López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, 3ª edición, México, MC Editores, 2010
- López Barcenas, Francisco, “Los pueblos indígenas en las constituciones de México”, *Opinión*, Ciudad de México, La Jornada, 2017, <https://goo.gl/ZF1XMT>
- López Castillo, Gilberto et. al., *Etnohistoria del ámbito posmisional en México: de las reformas borbónicas a la revolución*, Distrito Federal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2017, <https://goo.gl/y4wT3i>
- Martín, Rosella, “El arte de persuadir al servicio de las Cortes de Cádiz: la Proclama a los habitantes de Ultramar y su traducción a la lengua quechua (1812-1813)”, *Ariadna histórica: Lenguajes, conceptos, metáforas*, Suplemento Especial I, Biskaia, Universidad del País Vasco, 2016
- Pulido Herráez, Begoña, “Fray Bartolomé de las Casas en la obra y el pensamiento de Fray Servando Teresa de Mier”, *Historia Mexicana*, volumen LXI número 2, Distrito Federal, El Colegio de México, 2011
- Ramírez González, Irma y Arriaga Ornelas, José Luis, “La imposibilidad del multiculturalismo en una nación multicultural”, *Culturales*, volumen VII número 14, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, 2011
- Reina, Leticia, *La reindianización de América*, 1ª edición, Distrito Federal, Editorial Siglo XXI, 1997

- Velasco Cruz, Saúl, “Racismo y educación en México”, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXI número 226, México, UNAM, 2016
- Zolla, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano, Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas, 2º edición, México, UNAM, 2004, <https://goo.gl/fTP3sQ>