
CENTENARIO *DE LA* CONSTITUCIÓN POLÍTICA *DE 1922*

La Contribución Legislativa
del H. Congreso del Estado de Oaxaca

OBRA CONMEMORATIVA
DE LA LXV LEGISLATURA



CENTENARIO
DE LA
CONSTITUCIÓN
POLÍTICA
DE 1922

La Contribución Legislativa
del H. Congreso del Estado de Oaxaca

**OBRA CONMEMORATIVA
DE LA LXV LEGISLATURA**

CENTENARIO *DE LA* CONSTITUCIÓN POLÍTICA *DE 1922*

La Contribución Legislativa
del H. Congreso del Estado de Oaxaca

OBRA CONMEMORATIVA
DE LA LXV LEGISLATURA



Raúl Ávila Ortiz
Coordinador y editor

© H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.
LXV LEGISLATURA

© Ubijus Editorial, S.A. de C.V.
Begonias 6-A, Col. Clavería, C.P. 02080
Azcapotzalco, Ciudad de México
www.ubijus.com
contacto@ubijus.com
(55) 53 56 68 91

ISBN: 978-607-8875-18-4

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida sin el permiso de la editorial. Como también, sin importar el medio, de cualquier capítulo o información de esta obra, sin previa y expresa autorización del autor, titular de todos los derechos.

Esta obra es producto del esfuerzo de los autores, especialistas en la materia, cuyos textos están dirigidos a estudiantes, expertos y público en general. Considerar fotocopiarla es una falta de respeto y una violación a sus derechos.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura del editor.

Contenido

Presentación.....	11	
H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA LXV LEGISLATURA		
Nota introductoria.....	13	
RAÚL ÁVILA ORTIZ		
Mensaje especial.....	15	
Alejandro I. Murat Hinojosa Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca		
Mensajes institucionales de apertura en el Seminario.....	19	
Poder Legislativo.....	19	
Mariana Benítez Tiburcio (PRI). Diputada presidenta de la Mesa Directiva		19
Laura Estrada Mauro (MORENA). Diputada presidenta de la Junta de Coordinación Política		23
Luis Alfonso Silva Romo (MORENA). Diputado integrante de la Comisión de Estudios Constitucionales.....		25

Luisa Cortés García (MORENA). Diputada presidenta de la Comisión de Estudios Constitucionales.....	29
Víctor Raúl Hernández López (PRD). Diputado integrante de la Comisión de Programación y Presupuesto.....	33
Poder Judicial	37
Eduardo Pinacho Sánchez. Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Oaxaca	37
 Colaboraciones académicas 	
El sistema político oaxaqueño: de la Independencia al Porfiriato	43
MOISÉS J. BAILÓN CORRES	
Hacia una nueva constitución estatal: del conflicto a los acuerdos en el estado de Oaxaca	65
FRANCISCO JOSÉ RUIZ CERVANTES CARLOS RAMIRO SÁNCHEZ SILVA	
Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1922 a 1942	87
BLANCA ESTHER SALVADOR MARTÍNEZ MÓNICA ZÁRATE APAK	
El sistema político oaxaqueño. El nuevo estado revolucionario 1920-1970	113
MOISÉS J. BAILÓN CORRES	

La reconfiguración del sistema político oaxaqueño (1968-1980)	135
ISIDORO YESCAS MARTÍNEZ	
Las reformas legislativas a la constitución de Oaxaca de 1922 en el periodo 1940-1980.....	149
MARCO ANTONIO BAÑOS AVENDAÑO	
Oaxaca entre siglos: 1980-2010.....	159
CIPRIANO FLORES CRUZ	
Las reformas constitucionales en el periodo 1980 a 2010....	175
RAÚL ÁVILA ORTIZ	
FRANCISCO MARTÍNEZ SÁNCHEZ	
Oaxaca y su primera alternancia política 2010-2016: expectativas democráticas en un enclave autoritario.....	211
JUAN PABLO MORALES GARCÍA	
Dos de cal y una de arena: remodelación constitucional y alternancia política (2010-2016)	231
VÍCTOR LEONEL JUAN-MARTÍNEZ	
Segunda y tercera alternancias y el arribo de la 4ª transformación.....	255
RAÚL ÁVILA ORTIZ	
JUAN PABLO MORALES GARCÍA	
Reformas constitucionales después de la segunda alternancia y en el contexto de la Cuarta Transformación de la vida pública: 2016-2022.....	269
JESSICA MARIBEL ARANGO BRAVO	
BERNABÉ LALITO HERNÁNDEZ FLORES	

Mensajes de clausura

Antonia Natividad Díaz Jiménez..... 315

Diputada Mariana Benítez Tiburcio..... 319

Directorio

H. Congreso del Estado de Oaxaca. LXV Legislatura..... 323

Presentación

Para quienes contribuimos a elaborar este documento, significa un elevado honor dirigirnos a las audiencias y público lector. En particular, nos honra dirigirnos al pueblo de Oaxaca para entregarle esta obra conmemorativa del Centenario de la Constitución de nuestro Estado. Según es bien conocido, el pueblo oaxaqueño ha cumplido con importantes contribuciones a la historia del país y se ha comprometido con las mejores causas en los ciclos de transformación profunda de su vida pública.

En efecto, tanto en la Independencia como durante la Reforma y la Revolución, Oaxaca se distinguió por acompañar las causas libertaria, federalista y reivindicadora de los derechos de la Nación, personas, pueblos y comunidades garantizando su organización constitucional. Así lo hicimos con las constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, y sus correspondientes constituciones locales de 1825, 1857 y 1922. Esta última es la que ahora conmemoramos.

La Constitución de 1922, que continúa rigiendo las relaciones sociales de las y los oaxaqueños, ha sido causa y consecuencia de la evolución de nuestro pueblo a lo largo de 100 años y ha ofrecido un marco de referencia para gestionar su destino en diferentes etapas, episodios y coyunturas, tanto locales como nacionales. Precisamente, para destacar en qué ha consistido y cuál ha sido la aportación del H. Congreso del Estado de Oaxaca a ese destino, en esta obra se incluyen una serie de textos alusivos.

Por una parte, se han incorporado mensajes institucionales de los titulares o representantes de los poderes ejecutivo, legis-

lativo y judicial, en particular de las diversas fuerzas políticas integrantes de la LXV Legislatura del H. Congreso del Estado. Por la otra, se ha integrado diversos ensayos de académicos y especialistas oaxaqueños destacados. Los dos tipos de texto dejan constancia de las circunstancias históricas que han motivado el trabajo que pueblo y gobierno de Oaxaca, a través del Poder Legislativo, han empeñado en el desarrollo y perfeccionamiento de la base de nuestro orden jurídico.

En efecto, esta publicación refleja la aportación legislativa del H. Congreso del Estado a la Constitución de Oaxaca de 1922, traduce la participación del propio Poder Ejecutivo y, desde luego, la concurrencia del Poder Judicial, lo mismo que de las instituciones públicas previstas en la propia Constitución, al proceso democrático oaxaqueño. A través de sus dinámicas, se han recogido y se siguen recogiendo y procesando las demandas populares para convertirlas en normas, políticas públicas y, en su caso, procedimientos jurisdiccionales diseñados para garantizar legalidad, paz y desarrollo, todo ello siempre en tensión ante contextos cargados de retos complejos.

La historia no tiene fin y, por ello, estamos seguros de que las nuevas dinámicas de cambio político que en años recientes se vienen manifestando hallarán en nuestra Constitución los mecanismos y vías para su regulación y orientación. Esperamos que esta obra, en sí misma, se convierta en una fuente de información, conocimiento y guía para que Oaxaca siga aportando sus mejores recursos intelectuales, políticos, sociales, humanos y culturales al devenir de nuestro gran país, que es México.

Agradecemos al doctor Raúl Ávila Ortiz, académico y jurista oaxaqueño, su valiosa colaboración para la organización del Seminario y la edición de esta obra, así como a los coautores académicos Moisés J. Bailón Corres, Francisco José Ruiz Cervantes, Carlos Sánchez Silva, Blanca E. Salvador Hernández, Mónica Zarate Apak, Isidoro Yescas Martínez, Marco Antonio Baños Avenaño, Cipriano Flores Cruz, Francisco Martínez Sánchez, Juan Pablo Morales García, Víctor Leonel Juan-Martínez, Bernabé Lalito Hernández Flores y Jessica Maribel Arango Bravo. Que sea para bien de oaxaqueños y mexicanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
Diputadas y Diputados integrantes de la LXV Legislatura

Nota introductoria

Agradezco al H. Congreso del Estado de Oaxaca, a través de la LXV Legislatura, el haber acogido y respaldado el proyecto de organización del Seminario Académico con motivo de la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como la edición de la obra conmemorativa que ahora ve la luz. Deseo hacer notar que la obra contiene dos tipos de texto: por una parte, los mensajes institucionales de los titulares o representantes de los poderes públicos de nuestro Estado al momento en el que se celebró el Seminario, en agosto de 2022; y, por otra, una serie de ensayos académicos de reconocidos estudiosos oaxaqueños con obra publicada o carrera académica destacada en la materia constitucional y disciplinas afines.

En el caso de los ensayos académicos, acordamos que la recuperación, descripción y explicación de las reformas legislativas a la Constitución de 1922 habría que realizarla considerando determinados periodos históricos, y que combinaríamos el análisis propiamente jurídico con la valoración de los contextos históricos y políticos en los que las aportaciones legislativas tuvieron lugar. Los periodos que identificamos son cinco: 1) el posrevolucionario, posterior a la promulgación de la Constitución de 1922, precedido por los antecedentes del siglo XIX y parte del XX, lo que explica mejor el momento en el que se promulgó este último texto constitucional; 2) el periodo que corrió de 1940 hasta 1980, con un subperiodo muy importante, que tuvo lugar de 1968 en

adelante, en el que se reconfiguró el régimen político que hasta entonces había sido monocolor y hegemónico; 3) el de la transición democrática y la adaptación institucional, que abarca desde inicios de los años 1980 hasta el año 2010; 4) el periodo que se extiende de 2010 a 2016, caracterizado por la alternancia en el Poder Ejecutivo del Estado; y el más reciente lapso, 5) a partir de 2016 en adelante, el cual se distingue por la aceleración de cambios políticos y constitucionales sincrónicos con el proceso de transformación que vive el país.

Los ensayos muestran la riqueza cuantitativa y cualitativa, sin duda dinámica y compleja, de la experiencia política y jurídica oaxaqueña, que en buena medida es reflejo del contexto propiamente nacional, pero que está marcado por las singularidades de nuestro pueblo y las propuestas originales del constitucionalismo local. Ello permite hacer notar la contribución legislativa de Oaxaca al constitucionalismo moderno y contemporáneo, no sólo del país, sino incluso en el orden internacional, especialmente en el ámbito de la interculturalidad, los derechos, la democracia y la justicia.

Las académicas y académicos que colaboramos en esta obra, a través de estas líneas, elaboramos nuestros respectivos ensayos, individuales o en coautoría, con entera libertad, salvo los lineamientos metodológicos establecidos. Hasta donde fue posible, tratamos de mantener cierta homogeneidad en el tratamiento metódico de los temas, pero sin sacrificar la experiencia, perfil y visión de cada autor. Damos las gracias al H. Congreso del Estado por su apoyo para que los respectivos trabajos tuvieran lugar y se concretaran en esta publicación.

Expreso mi personal agradecimiento a las diputadas Mariana Benítez Tiburcio y Laura Estrada Mauro, quienes en todo momento respaldaron este proyecto. Es de apreciar el esfuerzo de todas y todos quienes participaron en el Seminario y remitieron sus ponencias y ensayos.

Honor y respeto.

RAÚL ÁVILA ORTIZ

Mensaje especial

MENSAJE DEL MTRO.
ALEJANDRO MURAT HINOJOSA
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE OAXACA

Oaxaca cumple 100 años de vida institucional moderna.

El 4 de abril de 1922, en el seno de esta soberanía erigida en congreso constituyente nace el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Y es que, en una de sus interpretaciones, la Constitución es Pacto Fundacional.

Herón Ruiz, Gaspar Allende, Emilio Álvarez, Emilio Díaz Ortiz, Heraclio Ramírez, Agustín Arenas, Pedro Camacho, Ángel Hernández, Librado López, Luis Meixueiro, Agustín Castillo, Manuel Aguilar y Salazar, Alfredo Calvo y Ranulfo Villegas Garzón inscriben hoy, junto con esas letras de oro, sus nombres como los últimos grandes constituyentes en la historia de Oaxaca; y Manuel García Vigil, como el primer gobernador de Oaxaca de las nuevas instituciones.

Por eso agradezco mucho la invitación a esta casa del pueblo para celebrar, con el legislativo y el judicial, estos 100 años del Oaxaca moderno.

La nuestra es una tierra de juristas y juaristas.

Herederos de aquel glorioso Instituto de Ciencias y Artes.

Comandados por Benito Juárez, Marcos Pérez y Miguel Méndez.

Aquí, la ciencia del derecho se respira y corre por las venas de nuestro cuerpo social.

En Oaxaca no sólo somos estudiosos, intérpretes y ejecutores de la ley.

Somos, por tradición, creadores, generadores, doctrinarios.

Y ese extraordinario producto de 1922 no fue la excepción.

Mientras otros estados del país se contentaron con imitar la federal de 1917, los oaxaqueños creamos debatimos y confeccionamos una Constitución a nuestra medida.

Porque Oaxaca siempre ha sido muy diferente a cualquier otra entidad federativa.

Oaxaca es, desde su origen republicano, un “pequeño continente” dentro de una federación.

Por eso tuvieron que pasar cinco años para que Oaxaca se subiera al tren de la Constitución carrancista de 1917.

Y por eso Oaxaca fue protagonista del “movimiento de la Soberanía” de 1915 a 1920.

Aquí hubo verdaderos debates para que la nueva Constitución Local fuera completa expresión de la soberanía de nuestro régimen interno.

Y aquí desde 1922 tienen vida constitucional el tequio;

Un catálogo ampliado de garantías en materia penal, de libertad de expresión y de inviolabilidad del domicilio;

La tutela de los derechos de mujeres y hombres por igual;

Los 10 días para dar cumplimiento al derecho de petición;

El municipio como “organización política y administrativa; y

El derecho a iniciar leyes al Poder Judicial, a los ciudadanos y a los ayuntamientos.

Y en el camino hemos seguido honrando la tradición reformadora que hace que nuestra Constitución local sea una de las más vanguardistas del país.

Aquí nació el nuevo Sistema Penal Acusatorio.

Aquí nació el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Y aquí nació el Juicio para la Protección de los Derechos Humanos como medio de control que conoce la Sala Constitucional de nuestro Tribunal Superior de Justicia.

Diputadas y Diputados.

Amigas y amigos todos.

La Constitución es nuestra columna vertebral como organización política y como grupo social.

Las primeras letras debían venir con el conocimiento de nuestra Constitución.

Nuestra Carta Magna local no debiera ser un documento de consulta que se abre cuando lo requieren los acontecimientos y las decisiones políticas.

La Constitución debe ser la base de nuestro civismo.

En la Constitución debe cobrar vida aquella frase que dice que “el conocimiento es poder”.

La Constitución es de todas y de todos.

No es patrimonio único de magistrados, jueces y abogados.

La constitución debe estar, antes que en cualquier otro lado, en las manos de las maestras y los maestros de Oaxaca. De todos los niveles.

Porque una Constitución viva, actualizada y actuante es el mejor legado que los representantes políticos podemos dejar a las nuevas generaciones.

Que sean el 4 de abril, y también el 15 de abril, día de su promulgación, de cada año, días de celebración.

Pero que sean también días de reflexión.

Fechas y mes para pensar y entender que cumple años Oaxaca.

Muchas gracias.

ALEJANDRO MURAT HINOJOSA

Mensajes institucionales de apertura en el Seminario

PODER LEGISLATIVO

Mariana Benítez Tiburcio (PRI).
Diputada presidenta de la Mesa Directiva

Este año conmemoramos un episodio que marcó un hito en la vida jurídica y política de nuestro Estado: la promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1922, misma que durante todo ese tiempo ha sido origen, motor y protagonista de los cambios sociales, políticos e históricos más importantes en nuestro Estado y ha dado cauce y formalidad a las aspiraciones democráticas de las y los oaxaqueños y, por lo tanto, a la lucha por el reconocimiento de sus derechos.

La importancia de conmemorar los grandes episodios que a lo largo de la historia ha vivido el pueblo de Oaxaca radica en mantenerlos vivos en la memoria colectiva y con ello recordar aquellas causas que dieron origen a las luchas que en un momento y contexto se llevaron a cabo, todas ellas motivadas en el anhelo de convertirlo en un gran Estado.

Ante los desafíos que nos presenta la tercera década del siglo XXI, hoy más que nunca es imprescindible contar con derroteros normativos que establezcan de manera clara y justa las condiciones que garanticen una convivencia pacífica, de respeto y

tolerancia entre las personas, el ejercicio pleno de sus derechos y garantías para el desarrollo pleno e igualitario entre hombres y mujeres.

Desde el 4 de abril de 1922 y hasta la fecha, cuando se ha instalado y funciona la LXV Legislatura del Congreso del Estado, nuestra Constitución registra cerca de 700 reformas que confirman que contamos con un orden constitucional flexible, que se ha ido adaptando a una compleja dinámica social nacional y, al mismo tiempo, ha incorporado las demandas sociales y políticas propias de una sociedad multicultural.

Todos estos cambios han posicionado a nuestra Constitución como un gran referente no solo nacional, sino en el ámbito iberoamericano, y se ha destacado por ser la expresión de un proceso evolutivo distinto al que ha mantenido el resto del país, ya que la oaxaqueña prevé instituciones únicas y de vanguardia.

Para conocer sobre ellas, en el marco de la celebración de tan importante acontecimiento, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia del Estado, los cuales integran el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución de 1922, tomamos la decisión de realizar una serie de eventos conmemorativos, obras y otras actividades para recordar la riqueza histórica, política y jurídica que significó nuestra Constitución.

Al conmemorarse en Oaxaca 100 años de la Constitución, es pertinente la evaluación retrospectiva de su contenido y también es útil la valoración de su vigencia y contribución hacia el futuro. De allí el interés de realizar el Seminario “Centenario de la Constitución Política de 1922. La Contribución Legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca” por parte de la LXV Legislatura y los demás organizadores.

Consideramos que es muy importante conocer y difundir el papel fundamental que ha jugado el Congreso del Estado a lo largo de estos 100 años. En particular, identificar qué papel está llamado a realizar y qué encomienda está llamado a concretar en el futuro para garantizar una vía de gobernabilidad, justicia e igualdad para Oaxaca.

Esta valoración y reflexión, en el marco de la conmemoración del Centenario de nuestra Constitución, hoy reúne a abogadas y abogados, investigadoras e investigadores, académicas y académicos, juristas de gran prestigio y reconocimiento nacional en el Seminario que estamos inaugurando.

El propósito de este ejercicio es que podamos recabar una diversidad de pensamientos, opiniones e ideas que nos hagan repasar y entender los momentos ocurridos a lo largo de los distintos episodios de nuestra historia política y constitucional que hacen del texto jurídico supremo oaxaqueño uno de los más especiales y garantistas en el país.

Estimamos que con este Seminario y la obra conmemorativa que incorporará la memoria documental que aquí se genere, podremos estimular el pensamiento, análisis y comprensión de los cambios constitucionales indispensables para continuar enriqueciendo nuestra vida jurídica.

Deseo que este Seminario logre sus objetivos, principalmente el de contribuir en la difusión y conocimiento de la Constitución para entender su origen y evolución y que siga siendo la carta de navegación, brújula y derrotero de las aspiraciones más nobles y altas de las oaxaqueñas y los oaxaqueños.

Bienvenidas y bienvenidos todos.

**Laura Estrada Mauro (MORENA).
Diputada presidenta de la Junta
de Coordinación Política**

Hoy nos volvemos a reunir en el marco de un momento histórico del que me honra ser parte: el centenario de nuestra Constitución Política, la norma suprema en la entidad que rige nuestra vida política, social y comunitaria.

Ahora, con el turno de este seminario y obra conmemorativa sobre la contribución legislativa del Congreso al proceso de construcción jurídica, refrendamos y honramos el pacto colectivo al que denominamos Constitución Política y que ha sido la base fundamental con la que oaxaqueñas y oaxaqueños avanzamos para hacer efectivos nuestros derechos y defender nuestra libertad, nuestra identidad, nuestra cultura, nuestro origen y nuestro territorio.

A partir de ese piso mínimo fijado por nuestro constituyente, los días posteriores a la promulgación de nuestra Constitución han estado encaminados a dar vigencia y sentido a cada una de sus disposiciones.

Han sido 100 años de incesantes transformaciones para Oaxaca, tiempo que ha servido para construir una mirada crítica de la manera en que esos ideales depositados en nuestra norma suprema se han venido desarrollando. De ahí la importancia de ver y pensar a la Constitución no sólo a través de sus 142, sino como un texto vivo que recoge el ser y sentir del pueblo oaxaqueño.

Desde nuestro reconocimiento como un estado multiétnico, pluricultural y multilingüe en el artículo primero, pasando por cada uno de los derechos humanos y sus garantías, hasta llegar a las bases que rigen a cada uno de los poderes, instituciones o sistemas, tenemos muestras de que la capacidad de nuestra Constitución para mantenerse vigente es la más alta prueba de su vitalidad.

Por ello, celebro la realización de este tipo de ejercicios que a través de seis mesas nos aportará una mirada histórica y crítica de la evolución de la Constitución hasta nuestros días y, por qué no, de la visión hacia el futuro con la transformación y transición política que tendrá lugar a finales de este año y que de nueva cuenta marcará otra etapa de nuestra vida constitucional e institucional. Y qué mejor que hacerlo aquí, en el lugar donde se encuentra la máxima expresión de la soberanía popular, donde se gesta gran parte de los debates y, por supuesto, de las reformas que van marcando y transformando nuestra norma fundamental.

Agradezco las contribuciones de cada una de las y los participantes en esta serie de conferencias y mesas y les felicito por aportar su experiencia y conocimientos en este Congreso, el cual, tengan por seguro, siempre será un espacio de puertas abiertas al diálogo y la participación ciudadana.

Finalmente, deseo que los esfuerzos y trabajos que hoy comienzan nos orillen a repensar cuáles son esas deudas históricas, esos pendientes en las agendas de derechos humanos, justicia, bienestar, desarrollo económico, entre muchos otros, y a partir de ahí trabajar por el Oaxaca que merecemos, desde cualquier lugar en el que nos encontremos.

Muchas gracias.

**Luis Alfonso Silva Romo (MORENA).
Diputado integrante de la Comisión
de Estudios Constitucionales**

¿Qué es la Constitución? ¿Qué es una Constitución? Todos tenemos algún concepto, una idea de qué es la Constitución. Yo quisiera hacer algunas anotaciones de lo curioso que resulta que en la historia de la humanidad la norma jurídica siempre le fue dada a la gente, siempre le fue dada al pueblo desde una jerarquía superior, ya sea desde una monarquía, ya sea desde un imperio, ya sea de cualquier otra forma que viniera la norma, y por lo tanto, inclusive figuras divinas les daban normas a la población.

Es precisamente a partir de los siglos XVII y XVIII que tal concepción de la norma sufre una afortunada ruptura epistemológica, pues, desde entonces, la norma la otorga el pueblo para el pueblo; es decir, la norma ya no viene de un gobernante superior jerárquicamente, la norma es del pueblo y para el pueblo, y también, curiosamente y después de tantos y tantos conflictos armados que hubo no solamente en México, sino en el mundo, pareciese que el fruto anhelado, después de una revolución, después de una guerra, después de cualquier movimiento que afectara a nuestro pueblo y a todos los pueblos del planeta, el fruto anhelado siempre era una Constitución.

Así, por ejemplo, en México tenemos que después de la independencia tuvimos la Constitución de 1824, después de la Reforma logramos la Constitución del 1857 y después del movimiento

que se conoce como la Revolución mexicana o la tercera transformación de México, aprobamos la Constitución de 1917.

Es precisamente en este marco conceptual histórico que la constitución oaxaqueña de 1922 pasó a formar parte de ese movimiento que consideramos todavía la Revolución mexicana, la que sin duda entrañó momentos muy difíciles para los oaxaqueños.

Baste recordar a su promulgador, el gobernador Manuel García Vigil, pues termina siendo fusilado por haber participado en la rebelión Delahuertista. Es algo que debemos pensar y repensar: que la sociedad mexicana es una sociedad viva, y que, por lo tanto, las normas que nos damos a nosotros mismos, en este caso una Constitución, deben ser normas vivas y con un constante trabajo de adaptación.

Por eso celebro que este Seminario vaya encaminado a ese propósito: a analizar lo que ha significado la Constitución y a escudriñar su contexto histórico. Ello da pie a lanzar una pregunta más: ¿será posible que en esta cuarta transformación que estamos viviendo en nuestro país, logremos generar una nueva Constitución, pero sin un movimiento armado?

Recordemos que la transformación en curso se está dando sin derramar una sola gota de sangre por esa causa, que los cambios constitucionales se han dado sin romper vidrios y ha evitado un proceso de cambio social violento, lo que mucho daño ha hecho en el pasado a nuestro país.

Y es precisamente en este marco de la Constitución que se dieron los oaxaqueños en 1922 que se generan las normas que un pueblo establece para determinar sus fines y propósitos de existencia como comunidad. Ahí se identifican los compromisos sociales para el beneficio general y se estructura el orden y el funcionamiento racional y razonable de sus instituciones representativas, esto es la Constitución.

La ocasión que nos reúne es la centenaria expresión de la racionalidad y razonabilidad de la Constitución Política de nuestro Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que en su tercera etapa vio la luz el 4 de abril de 1922.

Entre los antecedentes previos a ella y los reconocimientos de nuevos derechos, convenimos formalizar como mandato de optimización los derechos económicos, sociales y políticos de todos los habitantes del estado.

Así fue como nos adelantamos algunas décadas a la Declaración de Viena, así también el constituyente oaxaqueño subsumió los derechos individuales a los de la colectividad 11 años antes del *New Deal* o estado de bienestar, que a partir de esta administración federal ha sido aplicado de manera eficaz en beneficio del pueblo oaxaqueño.

Además de los avances ya mencionados en materia de derechos, podemos presumir que nuestra Constitución es precursora en facultar tanto al Poder Judicial, Ayuntamientos y ciudadanía a iniciar leyes, como en establecer la inamovilidad judicial, la instauración de dos instancias jurisdiccionales en pro de la celeridad procesal, el voto directo y el reconocimiento del tequio como institución intercultural propia de la entidad.

Afortunadamente, la Constitución no ha sido una roca sagrada. Las y los oaxaqueños hemos entendido que los engranajes que giran permiten el funcionamiento y la evolución del aparato público que en algún momento calibrarán en la centralidad de las personas integrantes de la comunidad, en el ejercicio de la función y la representación pública.

Algunos ejemplos de ello son las reformas innovadoras en cuanto a la instauración de mecanismos de democracia participativa, la duda constitucional como mecanismo intermedio de control de constitucionalidad, el control difuso de constitucionalidad y el derecho a la buena administración.

El horizonte constitucional es visible y consiste en entender de una vez y para siempre que el poder único e indivisible que detenta la maquinaria constitucional es el pueblo, que para su ejercicio de manera sabia lo divide en tres funciones: legislativo, ejecutivo y judicial, que estos son interdependientes y su única misión es la de permitir la realización de los derechos.

Nuestra Constitución nos exige alejarnos de la contumacia de decir: pesos y contrapesos para justificar la ilegitimidad de

oponerse a la consecución de las necesidades básicas que ayuda a promover los derechos de los menos favorecidos, las mismas oportunidades que están disponibles para otros. Nuestra constitución de 1922, por mandato histórico, está obligada a consolidar el estado social de derecho.

La primera transformación nos dio soberanía, la segunda transformación nos dio libertad de pensamiento, la tercera transformación nos dio derechos sociales, esta cuarta transformación tiene que ser la concreción de todas las anteriores. Enhorabuena por este seminario y que sea por el bien del pueblo de México y de Oaxaca.

Muchas gracias.

Luisa Cortés García (MORENA).
Diputada presidenta de la Comisión
de Estudios Constitucionales

Hace un siglo veíamos nacer la base del estado, nuestra constitución local, y fue ese 4 de abril cuando en las páginas de aquel documento quedaría plasmada el alma y el espíritu de lo que sería el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En el marco de la conmemoración de los 100 años de su promulgación, es un buen momento para reflexionar y analizar los avances que nuestra ley suprema estatal ha tenido a lo largo del tiempo, cómo se ha ido adaptando a la realidad social de nuestra entidad y cómo la visión de los padres de la Constitución de 1922 ha ido evolucionando con el tiempo dándole mayor certeza a las acciones del estado. El estudio de las constituciones es indispensable para conocer las coyunturas políticas y sociales de nuestra sociedad.

Cada reforma muestra el triunfo de un ideal y el establecimiento de un nuevo sistema político. A su vez, estas reformas han servido para reconocer más ampliamente los derechos de los ciudadanos, la determinación de los pueblos, la protección de nuestro patrimonio y las obligaciones del gobierno.

Por ello, la conmemoración de los 100 años de nuestra Constitución es fruto de un magno debate y de las luchas emprendidas para consolidar un sistema político que pugna por la libertad y la justicia, antes que los intereses de los legisladores.

No se debe olvidar que este ordenamiento jurídico es hijo de su tiempo, así como de sus ideas y necesidades y solo el tiempo dará la razón si como encargados de hacer y reformar las leyes dimos a nuestro estado lo que realmente requería.

A 100 años de que naciera nuestra ley suprema, el proceso constitucional tiene una evolución que hoy le impone retos propios de su consolidación como forma de adaptar las normas jurídicas a las nuevas realidades que hoy se viven y que permitan que el estado y los particulares se desenvuelvan en una armonía sincrónica, bajo la visión de que las normas, leyes y preceptos evolucionan tanto como el ser humano mismo.

Los nuevos contenidos y principios incluidos en los 11 artículos constitucionales con la reforma del 2011 han logrado que México transite a un estado de derechos donde la persona y su dignidad se ubican en el centro de toda actividad estatal, buscando con esto que los derechos humanos sean ejercidos por todas y todos sin discriminación ni condición alguna en territorio nacional.

Es ahí donde este Congreso enfrenta grandes retos, pues el estado ha tenido deudas históricas con los grupos vulnerables, la comunidad LGBTIQ, los pueblos indígenas y afroamericanos, los discapacitados, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y demás sectores sociales que demandan una legislación que de forma efectiva atienda las problemáticas sociales de la actualidad.

Sin duda, las luchas que las y los activistas han realizado en favor de sus ideales hoy deben ser puestas sobre la mesa para analizar las deficiencias que enfrenta nuestra Constitución y poder adaptar un marco jurídico en el que se privilegien los derechos humanos sobre todas las cosas.

Otro reto que esta legislatura tendrá que atender será la regulación en materia de transparencia y anticorrupción, pues deben ser los principios rectores de esta transformación nacional.

2022 será, sin duda, motivo para hablar de la esta celebración desde muchas ópticas; lo harán los especialistas y aquellos que han dedicado su vida a su estudio y comprensión. Pero, celebrar 100 años del documento en el que se plasma la visión de

nuestro estado merecerá un debate con altura de miras, no sólo un despliegue de documentos, programas, letras que ensalcen su importancia, sino una revisión exhaustiva de ésta, que revalore al indigenismo, que proteja los bienes de nuestro estado, que promueva la igualdad y la inclusión y que sea garante del respeto a los derechos humanos, es ahí donde nos damos cuenta de que nos falta mucho por hacer.

Si queremos honrar a nuestra Constitución es necesario que la voluntad política exista y que desaparezcan los colores en beneficio de la ciudadanía.

Por ello es necesario que este debate pase por la capacidad de reconocer la vigencia de la actual Constitución, es decir, partir de aceptar en un gran consenso si la visión de 1922 es la misma a 100 años de distancia porque para muchos, después de tantas reformas, prácticamente se ha perdido el espíritu con la que originalmente se creó.

A 100 años de la promulgación de nuestra Constitución local estamos frente a un gran reto: es indispensable adaptarla a las nuevas transformaciones de la nación, lo que conlleva a que nuestro estado evolucione de la misma manera. Por lo tanto, no hay que olvidar que aún estamos en deuda con este Estado en el que muchos héroes y heroínas han derramado su sangre para que en este documento se establecieran por ley sus derechos.

Mi reconocimiento a todos aquellos activistas, ambientalistas, promotores culturales, protectores del patrimonio, periodistas, hombres y mujeres que han dejado la conciencia en el Poder Legislativo de poder plasmar en este documento aquellos derechos humanos que hoy nos dan la certeza de vivir en paz.

Y mi reconocimiento aún mayor a todos aquellos académicos, abogados, juristas e investigadores que dieron su tiempo y conocimiento para el desarrollo de este seminario, pues hoy han dejado un gran legado a la vida constitucional de Oaxaca. Felicidades y en buena hora.

Es cuanto.

**Víctor Raúl Hernández López (PRD).
Diputado integrante de la Comisión
de Programación y Presupuesto**

Mi participación está considerada con tres elementos: la visión que como partido de izquierda proponemos desde el PRD, la agenda legislativa del grupo parlamentario y una visión personal.

La izquierda surgió para resolver la “cuestión social”, el gran problema planteado por la sociedad industrial.

Es cierto que la pobreza de las clases subalternas viene desde la antigüedad; pero el problema continúa porque mientras aumenta la capacidad productiva y la riqueza de unos cuantos, más crecen la pobreza y el desempleo de muchos.

Desde la izquierda damos mayor prioridad a las acciones que buscan convertir a los hombres en iguales, o bien, a las formas de atenuar y reducir los factores de desigualdad; respetamos, aunque no coincidimos, con quienes están convencidos de que las desigualdades son y serán permanentes en la sociedad.

No todas las izquierdas compartimos las mismas estrategias políticas. Hay quienes son partidarios de la lucha revolucionaria basada en la insurrección popular; los que consideran fundamental una organización que la active, y quienes consideramos que la participación electoral y el interés en los asuntos públicos genera e incide con mayor impacto en la vida pública y política del estado.

La izquierda en el país ha impulsado la igualdad mediante programas para los sectores sociales más vulnerables; el fomento a los derechos civiles y políticos, y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por ello, considero que son cinco los principales retos constitucionales del Congreso Local:

1. Consolidar a la Constitución como un medio partícipe del proyecto de Nación y estado, que se construye desde los poderes públicos para responder a los problemas que importan a las y los oaxaqueños, lograr la armonía de las voces del pluralismo democrático, lo cual sólo puede lograrse con la correcta interpretación de los valores y principios reconocidos en nuestra Constitución.
2. Ajustarse al modelo económico predominante, promoviendo la libertad de mercado en lo que respecta a precios, oferta y demanda; nulo déficit fiscal, control de deuda y libre cambio.
3. Precisarse los valores supremos, en un sentido amplio, porque tan importantes son aquellos que protegen la dignidad humana, como los que organizan, distribuyen las competencias y obligan a las autoridades.
4. Considerar un marcado acento en el combate a la pobreza, el apoyo a los grupos vulnerables a través de formación, educación, autoempleo y generación de bienes y servicios desde lo local, programas sociales focalizados y procurando a la sociedad los bienes sociales básicos.
5. Consolidar un estado de Derecho, a través del fortalecimiento de los marcos normativos e instituciones públicas para generar una coordinación interinstitucional que tenga como transversalidad la rendición de cuentas efectiva, que garantice los derechos de las personas y la separación de los Poderes del Estado.

Desde el PRD, continuaremos la búsqueda de la igualdad, mediante un Estado que rinda cuentas y de una sociedad más interesada y participativa en lo público.

Del fortalecimiento de una Constitución garante de la aplicación de políticas sociales de impulso y desarrollo a las personas, no de aquellas de generación de una sociedad clientelar y dependiente del estado.

El principal reto al que nos enfrentamos es a no viciar nuestra Constitución a través de mayorías o ajustarla a una visión limitada. Más bien, lo importante es que esté apegada y responda a la realidad oaxaqueña.

Es cuanto.

PODER JUDICIAL

Eduardo Pinacho Sánchez. Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Oaxaca

En mi carácter de titular del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, me es muy grato acudir a la inauguración de este importante ejercicio de reflexión que se ha organizado en el H. Congreso con motivo del Centenario de la Constitución de 1922.

Agradezco ampliamente a esta Representación Popular su amable invitación para compartir algunas ideas.

Deseo destacar la relevancia del constitucionalismo local y, en particular, hacer notar la trascendencia del papel que cumplen los poderes e instituciones públicas para construir y operar el marco jurídico público básico, es decir, la Constitución, que nos sirve para regular la vida social.

Primero, permítanme expresar que las constituciones actuales, y de manera especial la Constitución oaxaqueña, cumplen diversas funciones que no se limitan a fijar las normas jurídicas básicas de la vida pública.

Las constituciones contemporáneas nos ayudan a tener presente que estamos conectados mediante relaciones jurídicas, lo que se traduce en derechos y obligaciones que debemos cumplir.

Nos son de utilidad para mantenernos unidos en torno a los valores y principios en los que creemos y que están plasmados desde el primero hasta el último de los artículos que la integran.

Las constituciones de hoy reconocen derechos humanos y principios para limitar el ejercicio de la autoridad legítima. Así, por ejemplo, la división de poderes o el acceso a la justicia, que protegen la dignidad humana y la integridad de los grupos sociales, de hombres y mujeres libres, y pueblos y comunidades indígenas autónomos, ya sea en sus intereses individuales o colectivos.

Las constituciones son, por lo tanto, garantía de los derechos y de esas creencias y principios valiosos, a la vez que son orientadoras del destino que queremos seguir y compartir conjuntamente y también de manera individual, dentro del marco institucional en el que tiene lugar la libertad y la equidad.

Especialmente, las constituciones, como la de Oaxaca, coadyuvan a que preservemos la unidad en el contexto de las diferencias y la diversidad que nos caracterizan como sociedad, y promueven la estabilidad y el orden, al mismo tiempo que está abierta a los cambios que la propia dinámica social le va imprimiendo. De allí que el papel de los congresos y las legislaturas sea clave.

A cien años de la aprobación y promulgación de la Constitución de Oaxaca de 1922, es muy significativo que se realice este Seminario académico e institucional para destacar su perdurabilidad y contribución a la permanencia y el cambio social, político, económico, jurídico y cultural de nuestro Estado.

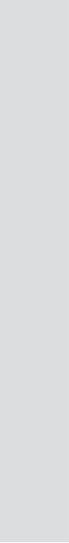
Desde el Poder Judicial, hemos hecho la parte que nos corresponde para sostener las garantías de los derechos y ofrecer a las y los oaxaqueños, aun durante la pandemia por Covid-19, las condiciones necesarias para prestar el servicio de administración de justicia y continuar resolviendo los asuntos que se nos han presentado.

Celebro la iniciativa de este H. Congreso del Estado para conmemorar el Centenario de la Constitución de 1922.

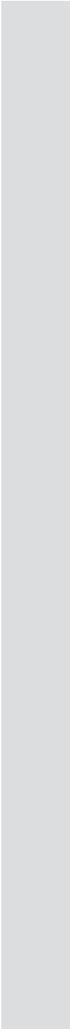
Estoy seguro de que tanto las ponencias que aquí se presentarán como la obra resultante nos permitirán enriquecer nuestro patrimonio documental y jurídico, y reforzará nuestra convicción compartida en el mejoramiento, cambio y consolidación de nuestras instituciones constitucionales, federalistas, democráticas e interculturales, muy propias del Estado de Oaxaca.

Enhorabuena.

Muchas gracias.



COLABORACIONES
ACADÉMICAS



El sistema político oaxaqueño: de la Independencia al Porfiriato

*Moisés J. Bailón Corres**

INTRODUCCIÓN

En la década de 1820, en el contexto de la consumación de la Independencia de México y las disputas que se generarían a partir de la caída del imperio de Iturbide, en varias regiones del nuevo país en construcción se formarían movimientos políticos que nos hacen percibir la fuerza de las élites regionales que se fueron construyendo a lo largo del periodo colonial. Estos movimientos no sólo fueron para independizarse de otras zonas, sino para controlar sus dominios tradicionales de acuerdo con sus intereses y proyectos, incluso para disputar el control de otras regiones, apuntando elementos de estados nacionales en formación.

En algunos casos, los conflictos expresan la pugna de los sistemas de dominio en germen contra el poder y los privilegios asignados durante varios siglos a la región central de lo que había sido la Nueva España, compuesta por el Eje México-Puebla-Veracruz, la zona más poblada, más rica, mejor comunicada y con mayor influencia en las otras zonas del país. La historia política mexicana, durante la primera mitad del siglo XIX, es una historia

* Investigador Nacional, nivel 1, por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

triple: la de unas fuerzas nacionales que pretendían instalar un poder que se impusiera sobre toda la sociedad de manera legítima y estable; la particular a las élites de las distintas unidades políticas estatales, que buscaban desprenderse de ese poder central; la de múltiples movimientos sociales campesinos indígenas en contra de medidas estatales regionales y nacionales.

La constitución de un Estado y de una nación en México no resultó de una sola independencia política. Alcanzada ésta, se iniciaba el camino de un largo proceso de lucha política dentro del nuevo país, entre el poder depositado en la Ciudad de México, las fuerzas de las distintas regiones, entre éstas últimas y entre la gran potencia nortea, los Estados Unidos de América, y la joven nación. Merced a esas condiciones, el proceso de constitución del Estado y la nación mexicanas será también un proceso de definición de fronteras frente al exterior y de agrupamiento y creación de nuevas entidades territoriales internas. Dentro de este panorama, las élites regionales y las que controlan el gobierno nacional, buscarán imprimirle su propio contenido al campo de lucha: la construcción del Estado mexicano apenas comenzaba.

Las regiones en que se comprendía la federación mexicana no eran resultado del desgaste de la lucha de Independencia. El propio proceso colonial así había vivido y desarrollado su sistema de explotación y formas de dominio global y local. Lo regional no era, pues, algo nuevo, sino resultado de las propias condiciones anteriores, por lo que el nuevo país solo manifestaba con la lucha por el poder, las fuerza que de antes ya existían. Las élites regionales mantenían la capacidad de esas sociedades locales en formación no sólo por el poder militar y el acceso a cuerpos legales administrativos que daba en control del aparato gubernamental; también había elementos de identidad que les hacían encontrar el respaldo de los grupos subalternos o cuando menos el no rechazo a papel de *condotieros* de la sociedad regional.

En este periodo nacional, se definirán en su parte sustancial los contornos del país. La independencia de Texas en la década de 1830 y la guerra con los Estados Unidos de América en la siguiente, se concretarán en la pérdida de la mitad del territorio original.

LA INDEPENDENCIA DE OAXACA

Antonio de León, jefe político y militar de la provincia de Oaxaca, en concordancia con el ayuntamiento de la capital, los gremios de artesanos, comerciantes y empleados públicos, declaró la independencia y libertad del Estado de Oaxaca el 1 de junio de 1823. El 6 de julio, quedaba instalado el primer congreso oaxaqueño, éste con carácter de provincial, encabezado por el eminente jurista e intelectual costarricense radicado en Oaxaca, Don Florencio del Castillo. Sobre este cuerpo legislativo descansaría la enorme tarea de darle una Constitución a nuestra provincia. De inmediato legislaron las Bases Provisionales para el Estado de Oaxaca en ese mismo mes.

En la segunda de las Bases Provisionales del 28 de julio de 1823, que se dio al surgir como estado poco antes de legislar su primera Constitución, se decía que: “Este territorio conocido hasta el día con el nombre de provincia de Oaxaca, se denominará en lo sucesivo: ‘ESTADO LIBRE DE OAXACA’”.¹ En diciembre de ese mismo año, José María Murguía y Galardi fue nombrado primer gobernador del Estado.

Poco después, el 10 de enero de 1825, el primer congreso provincial oaxaqueño decretaba nuestra primigenia Constitución Política local, a tres meses y días de que se hubiera expedido a nivel nacional, el 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal.

Desde su surgimiento como Estado, Oaxaca ha conservado casi la misma dimensión geográfica que heredara de la Intendencia del mismo nombre en las postrimerías de la época colonial. Sus límites se establecieron a partir de los respectivos partidos que integraban la Intendencia y Provincia de Oaxaca, dándole su peculiar figura de pez a punto de engullirse a Guerrero (que será un estado vecino a partir de crearse sobre parte del territorio perteneciente al extenso estado de México en 1849).

¹ “Decreto del 28 de julio de 1823”, en *Colección de leyes y decretos del estado de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, vol. 1, pp. 6-7.

Tres constituciones estatales

En la entidad oaxaqueña han regido tres constituciones estatales: la del 10 de enero de 1825; la del 15 de septiembre de 1857 y la actual, publicada por bando solemne, del 15 de junio de 1922. En el primer lapso de constituciones, entre 1823 y 1857, hubo periodos en los que el estado se rigió por Estatutos particulares, o por las Leyes centralistas, mandatadas desde el poder depositado en la Ciudad de México, desaparecía el Congreso y el gobierno departamental era designado desde ahí. Igual sucedería en unos meses a mediados de los 1860 en los que el centro de la entidad fue controlado por los invasores franceses.

De 1823 a julio de 2022, es decir, en los 199 años de existencia del Estado de Oaxaca, ha habido 139 administraciones gubernamentales. De esos periodos, el primero, de 1823 hasta que Porfirio Díaz, luego del Plan de Tuxtepec que lo llevaría a derrocar al gobierno federal, fuera electo por primera ocasión como presidente de la República en mayo de 1877, existieron 76 administraciones de gobierno en la entidad, dirigidas por 45 personas (ya que algunos lo hicieron más de una vez). Durante el Porfiriato, hubo mayor estabilidad política en todo el país. De 1877 al triunfo de la revolución maderista en mayo de 1911, en la entidad existieron 20 administraciones gubernamentales que fueron encabezadas por 12 personas (hemos de recordar que estaba permitida la reelección).²

LA CONSTITUCIÓN DE 1825

Pero, regresemos un poco a los aportes de la Constitución de 1825. Igual que el esquema de la Constitución federal, el capítulo primero es “Del Estado de Oaxaca, su religión y su territorio”.³ En él, la intolerancia religiosa aparecía como uno de los primados

² *Los gobernantes de Oaxaca*, México, J. R. Fortson y Cía., 1985, pp. 1-170.

³ “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 10 de enero de 1825”, en *Colección de leyes y decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, vol. 1, pp. 49-103.

fundamentos de la carta oaxaqueña. Los legisladores oaxaqueños dirían, sin embargo:

[...]que están grabados con mano firme los principios de una Constitución republicana, que asegura para siempre vuestras libertades públicas e individuales: que ha conservado en toda su plenitud la independencia y soberanía del Estado para su administración interior, sin destruir por eso las relaciones que debe mantener con los Estados unidos [sic] de la Confederación Mexicana...

Los derechos civiles de los oaxaqueños [sic] están consignados muy detalladamente, y en vez de principios vagos y definiciones inexactas, se han reducido a leyes prácticas estas preciosas verdades del orden social, poniéndolas por este medio a cubierto de los ataques de los opresores y de las desastrosas quimeras de la anarquía.

La igualdad ante la ley, la libertad civil, la seguridad de vuestras personas, el asilo de vuestras casas y la garantía de vuestras propiedades se han convertido en leyes fundamentales, que a ninguna autoridad ni persona privada será lícito infringir impunemente.

Los derechos políticos se han concedido a todos los miembros de la asociación. Ser oaxaqueños [sic] y tener veinte y un años de edad o diez y ocho siendo casados, son condiciones que se exigen para ser ciudadanos en ejercicio.⁴

Y efectivamente, en los primeros capítulos mencionan los derechos del hombre que otorga la Constitución. Los artículos 7 a 30 van encaminados a convertirse en declaración de derechos: “Del Estado de Oaxaca, su religión y territorio”, “De los oaxaqueños, sus derechos y obligaciones” y “De los ciudadanos oaxaqueños, derechos políticos que les pertenecen y causas por las cuales se pierden o suspenden”. Los 25 capítulos siguientes establecen la organización interior del Estado.⁵

La participación popular

Durante la primera mitad del siglo XIX, la representación política electoral de Oaxaca, como en el resto del país, era muy

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

restringida y accedían a ella sobre todo las clases privilegiadas. De acuerdo con la Constitución oaxaqueña de 1825, la elección del gobernador del estado la realizaba el congreso local. Cada tres años, el día 15 de julio, la Cámara de diputados elegía por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, una lista de seis personas. Esa lista se remitía al senado estatal para que de ella, con el mismo procedimiento, los siete senadores de Oaxaca eligieran a las personas que ocuparían por tres años los cargos de gobernador y vicegobernador a partir del 12 de agosto.⁶

Asimismo, cada dos años, a convocatoria de la autoridad local, se elegía un elector de parroquia por cada mil habitantes. Participaban en la elección de electores de parroquia todos los ciudadanos de la localidad: es decir, oaxaqueños o avecindados varones, mayores de 21 años siendo solteros, o casados mayores de 18 años. Para poder ser designado elector de parroquia se requería ser ciudadano oaxaqueño mayor de 25 años, radicado en la localidad, saber leer y escribir (este requisito entraría en vigor en 1840 por mandato de la Constitución), tener propiedad territorial, o dedicarse a una profesión, empleo o industria productiva.⁷

Los electores de parroquia acudirían a juntas electorales de departamento en las que se nombraría un elector departamental por cada diez electores de parroquia. Para ser designado elector de departamento se requería la ciudadanía oaxaqueña, mayoría de 25 años, vecindad, estrictamente saber leer y escribir, tener una propiedad de 500 pesos o un empleo, profesión o industria que produjera al menos 150 pesos al año.⁸

Los electores designados por las juntas electorales departamentales acudían cada dos años, en el mes de octubre, a la capital oaxaqueña para sesionar como Junta Electoral del Estado, la cual era presidida por el gobernador. La función de esta junta electoral era designar a los integrantes del congreso local: un diputado por cada 40 mil habitantes y siete senadores. La diputación se renovaba en su totalidad cada dos años y el senado lo hacía por mitad.⁹

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

Pero tenemos que destacar un aspecto fundamental que nutrió el primer constituyente oaxaqueño: a diferencia de otras entidades del país, la Constitución del 10 de enero de 1825 reconoció la compleja realidad de esa región al distinguir entre dos tipos de municipalidades: las regidas por ayuntamientos, en poblaciones mayores de 3 mil habitantes; y regidas por *repúblicas*, para las poblaciones con menor población. Las dos formas de municipalidad debían ser nombradas por un grupo de electores, tres veces mayor al número de posiciones a asignar, electos en asambleas populares.¹⁰ Las nuevas élites independientes dieron así muestra de un pragmatismo político al reconocer, en la última categoría, las *repúblicas*, la abrumadora presencia de los pueblos indios que venían desde el periodo colonial gobernándose mediante el llamado sistema de las repúblicas de indios. Aunque el ataque contra las posesiones agrarias de los pueblos inició desde los primeros años independientes, el mantenimiento de la autonomía política permitió no sólo la permanencia, sino el crecimiento del número de pueblos y el control sobre sus territorios.

Pero, además, el artículo 7 del capítulo I de la Constitución oaxaqueña es tajante y muy completo a este respecto:

El Estado está obligado a conservar con leyes sabias y justas, la igualdad, la libertad, la propiedad y seguridad de todos los individuos que lo componen, y de todo hombre que habite en él, aunque sea extranjero y en clase de transeúnte. Por tanto, prohíbe que se introduzcan esclavos en su territorio: se encarga de libertar a los que actualmente existen en él, indemnizando previamente a los propietarios; y declara libres a los hijos que nacieran de aquéllos, desde el día en que sea publicada la constitución en la capital.¹¹

¹⁰ “Decreto del 10 de enero de 1825. Constitución particular del Estado de Oaxaca”, en *Colección de leyes y decretos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, vol. 1, pp. 48-98 y Moisés Jaime Bailón Corres, “La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX: los orígenes del sistema político oaxaqueño”, en Jorge Hernández Díaz, (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI/IISUABJO, 2007, pp. 87-110.

¹¹ “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 10 de enero de 1825”, en *Colección de leyes y decretos...*, pp. 49-103. La Constitución del Estado de México, con menor énfasis, también dedica un artículo, el 6, Capítulo

En cumplimiento a este precepto, en otoño de 1825 el Congreso local emite una orden por medio de la cual faculta al gobierno para que disponga de 9 mil pesos del erario a fin de pagar la libertad a los esclavos del trapiche de Ayotla, en la región de la cañada, principal centro de concentración esclavista en Oaxaca.¹²

LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE 1857

Luego de décadas de lucha para definir el rumbo del país, a mediados del siglo XIX los liberales logran mantener un control más estable de las riendas del país y también de la entidad. Benito Juárez regresa por tercera y cuarta ocasión a gobernar Oaxaca. Ya lo había hecho dos veces de 1847 a 1852, con grandes resultados y aportes a lo que sería la administración pública republicana en el país, cuando le tocó regir a México.

La Constitución local del 15 de septiembre de 1857 —que fue la primera en el país de diseñarse en los mismos términos que la federal del 5 de febrero de ese año en la que se establece la separación entre Estado e Iglesia—, emitida por el Congreso local durante el último periodo como gobernador de Benito Juárez, desaparece la distinción entre repúblicas municipales y municipios, los dos tipos de organización del poder local, para hablar sólo de ayuntamientos. No obstante, la fracción IV del artículo 68 permitirá que los ayuntamientos sigan, a pesar de lo que decía el artículo 27 de la Constitución federal, administrando sus bienes comunales.¹³ En esta fracción está una de las claves de por qué

I, “Del Estado, su territorio, religión y forma de gobierno”, el Título I de “Disposiciones generales” en los siguientes términos: “En el estado nadie nace esclavo, ni se permite su introducción”. “Constitución del Estado de México. Febrero 26 de 1827”, en *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván, 3 t., 1828, t. 1, p. 419.

¹² “Decreto del 27 de septiembre de 1825”, *Colección de leyes y decretos...*, p. 255. Curiosamente, el decreto se da en el cuarto aniversario de la consumación de la Independencia mexicana, significación que recuperará el presidente Vicente Guerrero en 1829, pero en el aniversario del inicio de la lucha libertaria (15 de septiembre de 1810).

¹³ “Decreto del 15 de septiembre de 1857. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de septiembre de 1857”, en *op. cit.*, vol.

se decidió Juárez a convocar a voto directo en Oaxaca. Aunque la propiedad de las corporaciones eclesiásticas sufrió un daño irreparable,¹⁴ los pueblos indios no fueron avasallados por la Ley Lerdo del año anterior, sino que mantuvieron una alianza con los liberales para dejar las cosas como estaban.

Pero, además, antes de irse a sumar como ministro de Gobernación del presidente Comonfort y presidente de la Suprema Corte de la Nación, Juárez se había asegurado de que se emitieran dos legislaciones particulares que reproducirán esta dualidad de organización municipal heredada de la colonia, pero acoplada con las instituciones liberales regionales. La Ley orgánica electoral¹⁵ y la Ley orgánica para el gobierno y la administración interior,¹⁶ ambas de 1857, mantienen la división entre dos tipos de municipalidades: los municipios y las agencias municipales (los equivalentes de los anteriores municipios constitucionales y las repúblicas), conservando cada uno sus autonomías locales para nombrar a sus autoridades, cuyo número dependerá de la categoría que se tuviera. Esta misma autono-

2, pp. 307-328. Véase el artículo 27 de la “Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada el 5 de febrero de 1857”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, t. 8, 1877, pp. 384-399.

¹⁴ Para ver la situación del proceso de desamortización en Oaxaca, la obra más completa es la de Charles Berry, *La reforma en Oaxaca. Una microhistoria de la revolución liberal 1856-1876*, México, Era, 1989. Sin embargo, las primeras cifras, de las que parte la investigación de Berry, fueron proporcionadas por Jorge Fernando Iturribarría, *Historia de Oaxaca. 1855-1861*, Oaxaca, Imprenta del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1939. Otros datos importantes están proporcionados en Ronald Spores, Manuel Esparza e Irene Huesca (comps.), *Benito Juárez gobernador de Oaxaca. Documentos de su mandato y servicio público*, Oaxaca, Archivo General del Estado de Oaxaca, documentos del archivo núm. 8, 1987. Sin embargo, ninguno de estos autores puede desentrañar el hecho de que los pueblos continuaron siendo los principales propietarios de la tierra en la entidad durante todo el siglo como lo siguen siendo actualmente.

¹⁵ “Decreto del 6 de noviembre de 1857. Ley Orgánica Electoral del Estado”, en *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 332-356.

¹⁶ “Decreto del 16 de noviembre de 1857. Ley Orgánica para el gobierno y la administración interior”, en *ibidem*, vol. 2, pp. 357-370.

mía de municipios y agencias municipales es la que ha llegado a nuestros días.

La nueva diputación constituyente oaxaqueña, que era predominantemente liberal salvo dos diputados, trabajó durante tres meses. La segunda Constitución del Estado, acorde a la nacional del 5 de febrero, fue promulgada el 15 de septiembre de 1857, en el aniversario de la Independencia. Inmediatamente el congreso instaló un ceremonial cívico de su jura por parte de funcionarios estatales, la guardia nacional y los ayuntamientos.¹⁷

La Constitución oaxaqueña fue la primera en las entidades federativas que se adecua al nuevo marco federal, lo que nos indica el nivel de avanzada que representaban los liberales de Oaxaca en el país de esos años. Sin ambages, además de rescatar el carácter federalista de 1825, recupera el Título I de los derechos del hombre de la carta federal e incorpora un artículo 5, que ésta no contemplaba, fundamental para la defensa de la libertad del hombre y de la relación del ciudadano con el Estado. Dicho artículo dice así: “La ley es una para todos y de ella emana la autoridad de los que mandan y las obligaciones de los que obedecen. Los poderes y los funcionarios públicos sólo tienen las facultades que les dé la ley, y el hombre puede hacer lo que ella no le prohíba”.¹⁸

Pero, además, los reformistas oaxaqueños, encabezados por su gobernador, modifican el régimen electoral y modernizan el sistema de representación en la nueva Constitución. Se elimina la cámara de senadores para que el congreso local fuera unicameral. Instauran definitivamente la elección universal y directa del gobernador y de los ayuntamientos mediante el voto de todos los ciudadanos del estado o del municipio respectivo, y la elección indirecta en primer grado de los diputados locales.¹⁹

¹⁷ “Se arregla el ceremonial con que debe publicarse la constitución del estado. Septiembre 15 de 1857”, *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 329-330.

¹⁸ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de septiembre de 1857”, en *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 307-328.

¹⁹ El voto universal, es decir, el voto para todos los hombres mayores de 21 años siendo solteros, o de 18 siendo casados, sin distinción de riqueza, posición social o ilustración, había sido introducido ya en el artículo 34 de

Ya habían hecho el primer ensayo en el caso de la elección de gobernador unos meses antes, cuando el hombre de Guelatao había sido electo por 98 mil 464 sufragios.²⁰ Juárez había medido la enorme importancia que el voto universal representaba para el campesinado indígena y las clases populares, sus aliadas, por lo que sus diputados llevan este mismo procedimiento de elección para gobernador y las autoridades municipales —muchas de ellas resentidas porque los regímenes centralistas habían acotado e incluso suprimido este derecho—.²¹

Después de Oaxaca, otros estados que promulgan sus constituciones particulares acordes con la federal de 1857 incorporan la elección directa de gobernador, como Nuevo León, el 4 de octubre de 1857; Veracruz, el 18 de noviembre de 1857; Tamaulipas, el 5 de diciembre de 1857; Michoacán, el 21 de enero de 1858; Chihuahua, el 19 de abril de 1858; Sinaloa, el 8 de abril de 1861. Otras entidades lo harán en años posteriores. De tal suerte que para el decenio 1860-1870, en 13 de las 27 constituciones estatales que existían en ese momento, la elección del poder legislativo y ejecutivo estatal se hacía por elección popular directa.²² Pero el

la Constitución federal de 1857, llenando el hueco que tenía la de 1824. Sin embargo, aunque el voto era para todos los ciudadanos varones con esas características, las elecciones federales continuaron siendo indirectas en primer grado, hasta la Constitución de 1917.

²⁰ Para ver todo el proceso que llevó a la primera elección universal de gobernador en Oaxaca, véase mi libro *El gobernador y los derechos de los pueblos indios*, México, CNDH, 2015.

²¹ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de septiembre de 1857”, en *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 307-328.

²² Véase Alicia Chávez Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE-El Colegio de México, 1993, p. 59; José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional Mexicano*, México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879 en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/363>; *Las constituciones del estado de Chihuahua*, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua, 1950, p. 70; *Constituciones políticas del estado de Nuevo León*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1950, p. 107; *Michoacán y sus constituciones*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1968, p. 95; Héctor Olea, *Sinaloa a través de sus constituciones*, México, UNAM, 1985, pp. 69-74; *Las constituciones políticas del estado de Veracruz*, Jalapa, Gobierno del Estado de Veracruz, 1975; y *Constitución de 1857; constituciones de los estados*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1976.

laboratorio había sido la elección directa de Benito Juárez como gobernador, en mayo de 1857 en Oaxaca.²³

Aunque en la Constitución Política de Yucatán de 1841 ya se estipulaba la elección popular directa del gobernador, la inestabilidad de la península en esos años, derivada de la confrontación de la lucha nacional, un intento separatista y la guerra de castas, impidió que se aplicara el procedimiento. En 1850 se reinstala, en una nueva constitución local, el procedimiento indirecto de elección.²⁴

En conclusión, la Constitución oaxaqueña de 1857 aportó el establecimiento de la elección directa y universal de gobernador por primera vez en México. Recordemos que el voto directo para presidente, diputados y senadores será establecido a nivel federal hasta la reforma maderista del 26 de abril de 1912, aunque no se pudo aplicar, hasta que quedar plasmado en la constitución de 1917.²⁵

Otros avances de la Constitución de 1857

En materia judicial, la Constitución local establecía también la elección popular de jueces de primera instancia en los distritos y directa para alcaldes en los municipios.

Otros avances en la Constitución oaxaqueña de septiembre de 1857, al igual que lo contenido en la nacional, son los de una mayor laicización del orden público y el fortalecimiento de la actividad estatal. Los ministros del Tribunal Superior de Justicia también serían electos de manera indirecta, y ya no designados al arbitrio del congreso o del ejecutivo, instaurándose el juicio

²³ Una referencia amplia sobre ese primer ensayo de voto universal en México, realizado en Oaxaca, se puede encontrar en mi texto: “Benito Juárez, los pueblos indios y el voto universal y directo: Oaxaca en 1857”, en Moisés Jaime Bailón Corres, Franco Gabriel Hernández, Francisco José Ruiz Cervantes, Néstor Montes García e Isaac López Cruz, *Estudios históricos y contemporáneos de Oaxaca*, Oaxaca, IIHUABJO, 2009, pp. 5-92.

²⁴ *Yucatán a través de sus constituciones*, Mérida, LI Legislatura del Estado de Yucatán, 1989, pp. 37-67.

²⁵ Georgette José Valenzuela, *Legislación electoral mexicana 1812-1921*, México, IISUANM, 1992.

por jurado. Destacan la desaparición de tribunales especiales, el rango constitucional de las libertades individuales, el derecho de amparo, el aumento a cuatro años del periodo constitucional del ejecutivo, de seis a los ministros del Tribunal y la continuidad del término de dos años para los diputados. El nombramiento de jefes políticos y del secretario del despacho era un derecho del gobernador en turno y finalmente se establecía que la modificación constitucional sólo podría hacerse con acuerdo de las dos terceras partes del congreso y su sometimiento a aprobación popular directa.²⁶

En esos años, en lugar de la división de parroquias y departamentos para el sistema electoral establecida en la legislación anterior de 1825, se crean demarcaciones estrictamente políticas: los distritos o círculos electorales basados en uno por cada 40 mil electores. Además, se reglamentan específicamente los procedimientos para la elección directa de gobernador, ayuntamientos y jueces, así como la indirecta en primer grado de diputados.²⁷

Finalmente, se establece una nueva división administrativa que reitera el procedimiento de elección directa de municipios y agencias municipales y fortalece la autonomía política de los pueblos, pero al mismo tiempo instituye a los jefes políticos que sustituyen a los anteriores gobernadores de departamento y subprefectos.²⁸

La creación de 14 distritos amplió la representación del congreso local. En los Valles Centrales estaban los círculos del Centro, Zimatlán, Tlacolula, Etlá y Ejutla; para la Mixteca: Huajuapán, Teposcolula y Tlaxiaco; para la Costa, Jamiltepec; para la Sierra Sur, Miahuatlán; para la Sierra Norte, Ixtlán y Villa Alta; para la Cañada, Teotitlán, y para el Istmo, Tehuantepec.²⁹

²⁶ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de septiembre de 1857”, en *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 332-371.

²⁷ “Ley Orgánica Electoral del Estado. Decreto del 6 de noviembre de 1857”, *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 332-356 y “Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior. Decreto del 16 de noviembre de 1857”, en *Colección de leyes y decretos...*, vol. 2, pp. 357-370.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibidem* y Jorge Fernando Iturrigarria, *op. cit.*, pp. 89-117.

Para poder ser elector designado ya no se tendría que cubrir los requisitos de altos ingresos y propiedad territorial que hacían oligárquica la forma de la representación. Predominaban exigencias de carácter civil, como la mayoría de edad y la residencia en el estado por un determinado tiempo.

Los electores designados concurrían a la cabecera del círculo electoral para integrarse como colegio y decidirse por la fórmula de diputado que apoyarían. Posteriormente, el congreso calificaba los resultados y, en caso de no haber problemas con el procedimiento, emitía el decreto respectivo.

EL SISTEMA REGIONAL DE DOMINIO LIBERAL

La constitución de un sistema regional de dominio en Oaxaca se consolidó pasada la primera mitad del siglo. La élite política de la capital del estado fue dirigida primordialmente por las fuerzas liberales que lo son también nacionalmente. Las élites de las ciudades regionales son subordinadas por la predominancia de los grupos del valle de Oaxaca, no así las del Istmo, que mediante alianzas con fuerzas centrales mantienen por tiempos autonomía frente a ellas.

El proyecto de las fuerzas liberales se encamina a la creación de condiciones que permitan el despegue económico del país. Un obstáculo insalvable había sido la concentración de la tierra a manos de las corporaciones religiosas y de las comunidades indígenas. Las leyes de Reforma, enmarcadas en un proceso de laicización de las relaciones políticas son, además, un conjunto de medias que buscan crear el mercado de tierras que impulse la circulación de la propiedad raíz y fomente así la reactivación económica.

En el caso de Oaxaca, la causa liberal logrará concretizarse en la desamortización de las propiedades de las órdenes y corporaciones religiosas. Son subastadas, rematadas y vendidas; así, una buena parte de las casas de la ciudad capital, así como propiedades rústicas en diversas partes del estado. Un sector de la ciudadanía oaxaqueña resultará beneficiado con estas medidas al adquirir las propiedades.

Sin embargo, en el caso de las propiedades agrarias de las comunidades indígenas, no prosperarán tanto. Los pueblos mantendrán esa fuerte presencia como entidades con autonomía política y controlando sus tierras, disputándose parcelas con pueblos vecinos y negándose a entrar en la ola desamortizadora. Disposición tras disposición, a lo largo del último medio siglo XIX, destacan los deseos estatales por crear propietarios privados entre los campesinos indígenas del estado, y la respuesta comunitaria negativa a tales medidas. Incluso durante el porfiriato, que arrancó muchas posesiones que aún controlaban los pueblos indígenas de México, en el caso de Oaxaca, no prosperaría como en otras partes del país.

Otra parte de la razón para que la desamortización no afectara en su parte sustancial la unidad de la economía campesina oaxaqueña puede estar basada en el respaldo que las milicias oaxaqueñas proporcionaron en los años de la lucha liberal contra los conservadores y la invasión imperialista de Maximiliano, y luego dando el respaldo a Porfirio Díaz para encumbrarse al palacio nacional.

El esplendor porfirista se construyó así en una sociedad regional en la que el campesinado, aunque explotado comercialmente y desamortizada parte de sus posesiones, mantiene la preeminencia de la economía campesina, conviviendo en algunas zonas con empresas de carácter capitalista agroexportador, como en la cañada, el valle, Tuxtepec y la costa.

La clase propietaria oaxaqueña sigue teniendo en el comercio su principal fuente de acumulación y riqueza, aunque el control de la tierra adquiere mayor importancia.

En sistema regional de dominio se sustenta en un equilibrio negociado en el que el respeto a la reproducción de la comunidad indígena permite al mismo tiempo la reproducción de las élites liberales del estado. La lucha social no se establece en la entidad en sus manifestaciones de la clásica lucha de clases. Las élites políticas dirigentes del estado se alían o entran en relación con una mayoría de comunidades indígenas cuyas lealtades o deslealtades se toman colectivamente. De esa manera, la amenaza estatal a la sobrevivencia comunitaria se expresa en movimientos sociales y

revueltas. Pero, de manera general, más que rupturas hay lealtades comunitarias hacia el estado. La alianza que las élites que dirigen la entidad, establecen con los pueblos para asaltar el poder nacional se mantiene por el respeto a las autonomías locales, la no conclusión del proyecto modernizador hasta sus últimas consecuencias y el otorgamiento de distinciones a los pueblos, tales como las categorías pueblo libre, de villa heroica e invicta, con las consecuencias políticas y económicas que esto traía aparejado.

La vuelta de la primera mitad del siglo XIX marca el inicio de las transformaciones nacionales. Primero, porque la lucha entre conservadores y liberales se fue concretando en ventajas a favor de éstos últimos. Segundo, porque la colación de fuerzas detrás de su propuesta que persigue la construcción de un Estado y una nación modernos se concretara con la promulgación de la segunda gran Constitución de 1857. Tercero, porque se abrirá con ella un nuevo campo de disputa que agudizará las contradicciones y llevará incluso a la intervención francesa, luego de la cual, al resultar victoriosa la fuerza juarista, dejará sentadas las bases para el avance y la construcción nacionales.

En el caso de Oaxaca, la disputa por la dirección de los destinos nacionales y regionales se expresará en la emergencia de los sectores medios ilustrados como principales actores, al lado de la fuerza militar y la de los propietarios de la tierra y empresarios. El pueblo oaxaqueño, como miliciano voluntario y como votante, adquiere, sin embargo, primordial importancia: un nuevo tipo de ciudadanía se perfilaba con las reformas liberales.

La presencia de Benito Juárez como parte de la élite política de la ciudad de Oaxaca expresa paradigmática esa condición: miembro del pueblo indígena zapoteco de la sierra, mediante el acceso a la educación en el Instituto de Ciencias y Artes del Estado tendrá, junto con su generación, que afrontar los retos del estado regional, primero, y luego de la lucha nacional.

Con los liberales gobernando el estado, la legislación oaxaqueña no solo buscará darle mayor eficiencia a la actividad gubernamental, especializando sus funciones, separando los campos de la administración pública de los de la religiosidad, cimentando un cuerpo de valores de identidad frente a la patria y la nación,

buscando el respeto a las instituciones de autoridad, en suma, en la procuración de construir regionalmente la figura del gobierno y del estado que más tarde se ensayará a nivel nacional.

Dentro de esos elementos está el de la universalidad del sufragio, la eliminación de requisito de renta para los cargos de elección popular y el establecimiento del voto directo de la elección de gobernador, autoridades municipales y miembros del tribunal de justicia. El presidente de la República, diputados locales y federales, y senadores de la República, seguirían siendo electos por voto indirecto en primer grado.

En el plano oaxaqueño, con la demarcación universal del voto para los hombres mayores de 21, o de 18 siendo casados, se iniciaba una forma de articulación e incorporación de la sociedad rural en los procesos de la vida pública estatal. Una forma muy particular de alianza entre élites políticas urbanas y comunidades indígenas que, sin embargo, encontrará su mayor expresión durante el periodo porfirista.

Con la guerra de tres años y contra la intervención francesa, los liberales oaxaqueños se convertirán en nacionales. Juárez será la principal figura política respaldada en Oaxaca por habitantes de las ciudades regionales y comunidades indígenas que proporcionarán sus contingentes a la causa nacional. Esta alianza marcará lo que en adelante acontecerá en la entidad.

Junto a Juárez, emerge la figura de Porfirio Díaz, héroe militar de todo el periodo, quien empezará a competir con el hombre del eterno traje negro, luego de restaurada la República. Derrotado electoralmente en la elección presidencial de 1867, lo intentará de nuevo en 1871, cuando, descontento con los resultados, intenta un alzamiento nacional proclamado en la Hacienda de la Noria, hoy hotel en el periférico en nuestra capital. Unos años después de muerto el benemérito, en enero de 1876, lo intenta de nuevo y lo logra, sobre todo por el respaldo que obtiene de tropas dirigidas por los caudillos serranos Fidencio Hernández y Francisco Meixueiro, viejos juaristas.

La búsqueda de la uniformidad en la sociedad nacional, para poder construir un verdadero Estado nación, era uno de los principios fundamentales del pensamiento liberal: desamortización

de bienes de comunidades indígenas y corporaciones religiosas; desaparición de fueros militares: todos iguales ante la ley para desatar las fuerzas del mercado que dieran a cada quien su habilidad, que metiera la tierra al mercado, obligando al poseedor a mejorar sus cultivos e incorporar capital a la producción agropecuaria e industrial, a sembrar las tierras incultivadas. A pagar impuestos y hacerle de recursos al Estado —ya no sólo con las aduanas—, uniformizándolos, desapareciendo alcabalas internas.

Las tierras debían pagar impuestos, así como el comercio. *No Tax Without Representation*, la cita americana: todos iguales, con posibilidad de representación, pero pagando al fisco. Se buscaba la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía: el apoyo no sólo contribuyendo impositivamente, sino fortaleciéndolo por la vía civil mediante procesos electorales y ya no revueltas. Eso no lo lograrían los liberales de mitad de siglo, pero sí se daría durante el Porfiriato.

La historia de la conformación del Estado nación, y por ello también del Estado mexicano, puede ser vista como la lucha de un sistema de dominio regional (la región centro-Golfo), por imponerle a los otros dominios regionales su visión y su proyecto, que finalmente se consolida después de la segunda mitad del siglo XIX con Juárez y Porfirio Díaz. Tal sistema de dominio también incorpora a los sectores subalternos de esa región central que otorgan legitimidad al grupo dirigente que se convierte en la representación del país y del interés nacional.

El estado nacional que empieza a consolidarse luego de la Revolución de Ayutla y del triunfo sobre la Intervención francesa, que se delinearé completamente en el periodo porfirista, se asienta sobre todo en compromisos espaciales. La incapacidad histórica para la formación de organizaciones con sólidas bases de lucha de clases lleva a que el dominio se establezca a través de articulaciones regionales. De ahí la importancia del control de las ciudades para los procesos electorales o los pronunciamientos militares.

La consolidación de un sistema político personalista y autoritario permitiría un clima de inversión a favor de las clases propietarias. El régimen oligárquico, sin embargo, se encubría en la recurrencia a las figuras e ideas de la época liberal.

EL PORFIRIATO Y LA REVOLUCIÓN

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder nacional del estado mexicano dejaba de ser una entelequia para convertirse en realidad. Durante un periodo que abarca un cuarto del siglo XIX y se encumbra en la primera del XX, la inversión en la agricultura, la minería, los transportes, la industria y el comercio fluye en México, capitales europeos y americanos se establecen para dar paso al esplendor porfirista.

En Oaxaca, el sistema de dominio regional porfirista se apuntalará también en el auge de las actividades económicas privadas. Los pueblos de algunas zonas verán afectadas y perdidas sus posesiones, pero el rasero general será la permanencia de la comunidad agraria coexistiendo las formas capitalistas de producción en las zonas más vinculadas al mercado como la cañada, la costa, Tuxtepec y los valles centrales.

El sistema regional de dominio liberal se había consolidado sobre la base de un equilibrio inestable en el que las élites del estado mantenían una alianza histórica con los pueblos oaxaqueños. Con todo y el proceso desamortizador, la mayoría de las comunidades conservarán sus viejas posesiones. A pesar de la concentración del poder político y de la saña con que se marcaba a los jefes políticos, los pueblos oaxaqueños habían crecido en número y mantenido sus cuotas de autonomía política local. A pesar de la instalación de empresas industriales, comerciales, mineras y plantaciones capitalistas, la economía campesina familiar seguía siendo pieza fundamental de la vida oaxaqueña. Las comunidades y los pueblos oaxaqueños cobraban en parte los favores proporcionados en tiempos difíciles a Juárez y Díaz, poseyendo, y disfrazado a veces de composición y reparto, las tierras comunales en la mayor parte del territorio sureño.

La lucha por el poder político deja de ser una disputa armada para concretarse en instituciones y procedimientos legales. El vértice de la estructura del poder nacional era don Porfirio, pero su poder no era tan centralizado para permitir la negociación y el pragmatismo con relación a los procesos políticos regionales y nacionales. El presidente era el fiel de la balanza, pero los grupos políticos nacionales tenían juego para aspirar a la vicepresiden-

cia, a los cargos de elección popular en el congreso o en el poder judicial. En Oaxaca, la élite dirigente inicial se constituye por los viejos luchadores de las revueltas porfiristas acompañados por elementos egresados del Instituto de Ciencias y Artes. Los viejos militares, los intelectuales y la oligarquía propietaria constituyen la clase dirigente de la entidad. Las pugnas entre ellos ser darán por influir en la designación del gobernador en turno.

Poco a poco, sin embargo, del seno de la clase media de la capital del estado y de algunas ciudades regionales se gestará una oposición al principio leal y luego más opuesta a los procedimientos de designación del gobernador en turno. Sobre todo, se agudizará la respuesta ante las reelecciones de los dos últimos gobernadores porfiristas (Martín “Cacle” González y Emilio Pimentel). Estos descontentos darán pie a la presencia de una oposición que sustenta sus principios en el viejo partido liberal y que poco a poco pasará a formar parte del clamor de las clases medias urbanas nacionales encontrará a Madero en el vocero del cambio. Se iniciaba en Oaxaca, como en México, proceso que los arqueólogos del siglo XX llamarían la Revolución mexicana.

La Revolución mexicana, en su expresión oaxaqueña, se inicia con un conjunto de alzamientos regionales encabezados por miembros de las clases medias que no encontraban canales de acceso y movilidad en el sistema de dominio regional. Aunque porfiristas en muchos de los casos, los movimientos políticos en contra del gobierno de Emilio Pimentel buscan resarcir los principios del partido liberal.

Al triunfo de la revolución maderista, los oaxaqueños que dirigieron los alzamientos no logran imponerse todavía sobre una clase política predominantemente porfirista. Se hacen algunos intentos de transición a las nuevas circunstancias nacionales en las que la figura de Benito Juárez Maza viene a unificar a las fuerzas emergentes y a la oposición tradicional al régimen pimentelista. Sin embargo, la muerte prematura de don Benito Juárez lleva a la división de las fuerzas liberales, abriéndose un periodo en el que la fuerza militar de los serranos tiene que reaparecer una y otra vez como garante de cierta estabilidad política.

Pese a las transformaciones e inestabilidad que preñan otras regiones mexicanas, el sistema regional de dominio oaxaqueño

logra recomponerse a la crisis política. Son miembros de la clase política porfirista moderada los que llevan las riendas de la entidad durante toda la década armada.

Con el acoso de las tropas carrancistas, las élites oaxaqueñas no tienen otro recurso que apelar al respeto a la Constitución de 1857 y a declarar de nueva cuenta, como en los viejos tiempos, la reasunción de la soberanía estatal frente a la federación. De fines de 1914 a 1920 se dará un proceso político militar en que dos fuerzas se disputan la dirección estatal: la carrancista que pasa por el istmo, Tuxtepec y la costa a controlar el centro del estado y la soberana, que abandonando la capital tiene que internarse en la sierra y la mixteca para ser derrotada definitivamente.

Cuando se firmaba la paz con Carranza, ocurre el movimiento aguaprietista, que lleva a la élite política a reasumir nuevamente el control político del estado. Sin embargo, elementos oaxaqueños incrustados en el carrancismo primero, y luego en el obregonismo, empezarán la labor de zapa para ir minando las bases del viejo sistema regional de dominio para iniciar la construcción de otro, más acorde a los nuevos vientos revolucionarios que soplan en el país. La alianza histórica entre élites regionales y comunidades campesinas que había ido madurando desde la época liberal, que había proporcionado el arco de solidaridades para que fueran los grupos del centro del estado los conductores de la realidad regional, se rompía. Con esta alianza desaparecería también la ideología liberal que también la sustentaba y que daba el elemento de cohesión. Nuevos cuadros aliados a los grupos nacionalmente triunfantes tomarían la estafeta del control del estado; pero para ello tendrían que derrotar a algunas de las bases económicas del sistema regional de dominio: los hacendados, mediante el reparto agrario, y la organización de los trabajadores para controlar los deseos de rebeldía de los propietarios urbanos —y también los rurales—.

Hacia una nueva constitución estatal: del conflicto a los acuerdos en el estado de Oaxaca*

*Francisco José Ruiz Cervantes***
*Carlos Ramiro Sánchez Silva (IIHUABJO)****

INTRODUCCIÓN

La llamada Constitución liberal federal entró en vigor en febrero de 1857. Siete meses después, en septiembre, el congreso constituyente oaxaqueño daba a conocer el texto de la constitución del estado orientada bajo los mismos principios.¹ Este

* Texto presentado en el seminario “Centenario de la Constitución política de 1922. La contribución legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca”, organizado por la LXV Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca y leído en la sede del congreso oaxaqueño, el día 19 de julio de 2022.

** Licenciado en Sociología y Maestro en Historia por la UNAM. Profesor investigador y director del Instituto de Investigaciones en Humanidades de la UABJO.

*** Doctor en Historia de América Latina por la Universidad de California en San Diego, La Jolla. Decano del Instituto de Investigaciones en Humanidades de la UABJO.

¹ Carlos Sánchez Silva, en el ensayo introductorio al texto de la constitución liberal, señala algunos temas en los que la carta oaxaqueña se aparta del texto de Querétaro, de acuerdo con las características propias de la entidad, Sergio Segreste Ríos y Abraham Martínez Alavez, (coords.), *Las constitu-*

lapso, que podemos considerar como corto entre la expedición de ambas, nos sugiere la vinculación que había entre el gobierno federal y el grupo político que llevaba las riendas políticas de la entidad, cuyo gobernador era el abogado Benito Juárez García.

60 años después, el cinco de febrero de 1917, una nueva carta magna entraba en vigor, resultado de los trabajos del congreso constituyente celebrado en la ciudad de Querétaro. Dicho documento fue impulsado por la corriente vencedora en la lucha de facciones revolucionarias: la constitucionalista, encabezada por Venustiano Carranza. Constitución que con sus múltiples reformas sigue en vigor.

Cómo en el siglo XIX, los estados hubieron de promulgar sus constituciones particulares. Al hacer una revisión de las fechas en que entraron en vigor las constituciones estatales, por ejemplo, de las entidades vecinas a Oaxaca, caímos en cuenta de que los congresos constituyentes de Veracruz, Puebla y Guerrero culminaron sus trabajos en agosto y octubre de ese 1917, respectivamente. En tanto, Yucatán tuvo nueva constitución local en enero de 1918 y Tabasco contó con la suya en abril de 1919. En la década siguiente, el vecino estado de Chiapas la expidió hasta febrero 1921; Chihuahua, unos meses después, y Oaxaca, el 15 de abril de 1922, un lustro después.

Si se revisan las fechas, se caerá en la cuenta de que aquellos de 1917 y 1918 fueron territorios en donde fue hegemónica la corriente política y militar del constitucionalismo y bajo su influencia se organizaron y culminaron los textos constitucionales locales. En los últimos tres casos ocurrieron procesos que evidencian un distanciamiento y una oposición a dicha facción, como fue el caso de Chiapas, en donde se expresó desde 1914 la oposición militar al carrancismo, y en Oaxaca, desde 1915, con el llamado movimiento de la soberanía, y qué decir de Chihuahua, que se convirtió en el escenario privilegiado de la disidencia villista.²

ciones políticas de Oaxaca, Oaxaca, Gob. del estado de Oaxaca, LVII legislatura del Congreso del Estado-UABJO, 2001, pp. 133-135.

² De la extensa bibliografía destacamos obras de síntesis: Emilio Zebadúa, *Chiapas, Historia breve*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Améri-

EL CASO OAXAQUEÑO

En el año de 1915, el 3 de junio, el gobernador de Oaxaca, el abogado José Inés Dávila, ordenó publicar un decreto por medio del cual, y en tanto se restablecía el “orden constitucional” en la República mexicana, el estado de Oaxaca reasumía su soberanía y mantenía su gobierno bajo los principios de la Constitución general de 1857, su constitución política y demás leyes particulares.

Esa declaratoria constituía un desafío político al constitucionalismo, cuyos contingentes militares ya ocupaban la porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, por lo que hace a la vía del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec (FCNT), con las poblaciones que tocaba hasta llegar al puerto de Salina Cruz. La presencia constitucionalista también se dejaba sentir en las regiones de Tuxtepec y de la Costa chica oaxaqueña y era fuente del reclamo oaxaqueño hacia al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.³

Esa confrontación política se trocó en choque militar a fines de 1915 y en el primer tercio de 1916, hasta que el llamado gobierno soberanista hubo abandonar, ante el amago de las fuerzas de la llamada División Veintiuno, la ciudad de Oaxaca y el gobernador interino constitucional hubo de trasladarse a la ciudad de Tlaxiaco en el corazón de la Mixteca oaxaqueña.⁴

En el periodo que va de la emisión de la convocatoria al congreso constituyente y el inicio de los trabajos en Querétaro continuaban los enfrentamientos entre las llamadas fuerzas de la

cas, 2011; María de los Ángeles Romero Frizzi *et al.*, *Oaxaca. Historia breve*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, 2010; Luis Aboites Aguilar, *Chihuahua. Historia breve*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, 2010.

³ El texto del decreto núm. 14 contenía una detallada relación de agravios que el gobierno oaxaqueño había sufrido del constitucionalismo armado. Y reclamaba que se le dejara aplicar en paz las necesarias reformas que el pueblo oaxaqueño deseaba.

⁴ Sobre el movimiento de la soberanía, véanse Francisco José Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca. El movimiento de las Soberanía (1915-1920)*, México, FCE-IIS, 1986, caps. IV-VI; Paul Garner, *La revolución en la provincia. Soberanía estatal y caudillismo serrano en Oaxaca, 1910-1920*, México, FCE, 1988, caps. V-VII.

soberanía oaxaqueña, atrincheradas en las montañas de la Sierra Juárez y la Mixteca, y el constitucionalismo que se había posesionado de la capital del estado y extendía su control sobre los valles centrales y la región de la Cañada; ello, en tanto Dávila mantenía el ideal soberanista desde Tlaxiaco.⁵ Fue justo ese panorama en que le imprimió un matiz particular a la participación oaxaqueña en el Constituyente de Querétaro.⁶

Más allá del carácter simbólico de lo que significó la promulgación de la Constitución de 1917 y su lectura completa en los actos programados para el 5 de febrero de ese año, que implicaba que en territorio oaxaqueño —como en el resto del país— entraba en vigor la Carta magna impulsada por la fracción constitucionista, hubo en los siguientes meses fuertes consecuencias, como la puesta en vigor de la “municipalización escolar”, la aparición del laicismo militante, la organización de los comités particulares para la solicitud de tierras pertenecientes a las haciendas en los valles centrales y la vigilancia hacia la iglesia católica.⁷

No obstante que el llamado “periodo preconstitucional”⁸ formalmente llegó a su fin con la expedición de la Carta magna de

⁵ Francisco José Ruiz Cervantes y Carlos R. Sánchez Silva, “Soberanía y constitución en Oaxaca, 1917”, en Francisco José Ruiz Cervantes (coord.), *Dos siglos de poder político. Constituciones y cabildos en Oaxaca*, Oaxaca, Oaxaca, IIHUABJO, 2017, pp. 35-37.

⁶ Catherine Andrews (coord.), *El constitucionalismo regional y la Constitución de 1917*, México, SRE-CIDE- AGN, t. III, 2017, pp. 149-152; Raúl Ávila Ortiz, *Oaxaca en el congreso constituyente 1916-1917*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura, 2018.

⁷ Sobre las consecuencias del artículo 3, véase Javier Sánchez Pereyra, *Los profesores oaxaqueños durante la soberanía, 1914-1920*, Oaxaca, IIHUABJO, col. “La casa de la Nevería”, 2018. Francisco José Ruiz Cervantes, “De la Bola a los primeros repartos”, en Leticia Reina, *Historia de la Cuestión Agraria mexicana. Estado de Oaxaca, prehispánico-1924*, México, Juan Pablos Editores-Gob. Edo. de Oaxaca-UABJO-CEHAM, 1988, pp. 394-402; Francisco José Ruiz Cervantes, “Carlos Gracida, los primeros años difíciles (1914-1919)”, en *Revista Eslabones*, México, SONER, núm. 1 enero-junio de 1991, pp. 32-36.

⁸ Sobre el periodo preconstitucional puede consultarse a Charles C. Cumberland, *La revolución mexicana, Los años constitucionalistas*, México, FCE, 1975.

1917, en Oaxaca no hubo cambios en el terreno electoral para la integración de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Así, los sucesores del general Jesús Agustín Castro, el general Juan Jiménez Méndez, el abogado Francisco Eustasio Vásquez y el también militar Alfredo Rodríguez, fueron todos nombrados por Venustiano Carranza y ejercieron sus cargos sin contrapesos.⁹

Pero la expedición de la Constitución de 1917 abrió posibilidades de un arreglo entre las fuerzas antagónicas, al menos así lo consideraron representantes de la élite regional afincada en la ciudad de Oaxaca, pues a su juicio la razón de ser del movimiento de la soberanía era la inexistencia de un orden jurídico constitucional; pero, después de febrero de 1917, la situación formalmente había cambiado.¹⁰ Esa posibilidad la cerró tajante, desde su refugio en Tlaxiaco, el gobernador José Inés Dávila al cuestionar severamente la legalidad del documento expedido en Querétaro y al no reconocerlo como sustituto de la carta liberal decimonónica.¹¹

⁹ Por esa razón, los adversarios locales del constitucionalismo consideraron que en Oaxaca se vivía bajo el yugo de un ejército de ocupación, los oaxaqueños “dominados por extraños”. Véase Francisco José Ruiz Cervantes (comp.), *Manifiestos, planes y documentos políticos del Oaxaca revolucionario, 1910-1920*, Oaxaca, Casa de la Cultura Oaxaqueña, col. “Agua quemada”, pp. 67-68. Véase también lo escrito por José María Pereyra en *Tío Jacobo y Juan Soldado*, Oaxaca, IIHUABJO, col. “Las quince letras” (segunda época), 2021, pp. 36-42.

En uno de los primeros decretos expedidos por el titular de la llamada “División Veintiuno” desde el puerto de Salina Cruz, Oaxaca, se lee lo siguiente: “El gobernador y comandante militar asume los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno Preconstitucional del estado de Oaxaca”, véase *Periódico Oficial...*, Salina Cruz, Oaxaca, t. I, núm. 1, 17 de septiembre de 1915, pp. 3 y 4.

¹⁰ En sus *Memorias*, el general Isaac M. Ibarra, destacado jefe de las fuerzas de la sierra Juárez, detalló los intentos para encontrar una salida negociada en el año de 1917, México, 1975.

¹¹ La postura davilista la recupera Alfonso Francisco Ramírez en *La Revolución mexicana en el estado de Oaxaca*, México, INEHRM, 1970, pp. 213-216. De acuerdo con los documentos de la época, su padre, el abogado Francisco Modesto Ramírez, integró la comisión de la “sociedad oaxaqueña” que se apersonó con los jefes soberanistas de la Sierra Juárez, para encontrar una salida negociada.

El tema quedó en suspenso, pero hubo consecuencias cuando una ofensiva constitucionalista expulsó de Tlaxiaco al gobernador y sus fieles. Dávila hubo de pasar varios meses recorriendo los bosques de la Sierra Sur, al frente de una guerrilla, hasta ser ultimado. Sería hasta después de la muerte del político oaxaqueño, en la primavera de 1919, cuando un ala del ya debilitado movimiento soberanista, la encabezada por Guillermo Meixueiro, retomó la idea de pactar una salida negociada, postura que fue repudiada por la otra corriente establecida en la Sierra Norte, lo que en la práctica significó la ruptura interna.¹²

LA TRANSICIÓN

De acuerdo con lo acordado en las Conferencias de Coatequitas, Ejutla, en noviembre de 1919, se anunció una tregua entre rebeldes que reconocían el liderazgo de Meixueiro y las fuerzas federales, y se anunció que en el mes de abril de 1920 se realizarían elecciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo, además de que se designarían los magistrados del Poder Judicial “con arreglo a la Constitución y leyes locales respectivas”; que el congreso resultante tendría el carácter de constituyente, conforme a la Constitución general de la República; y se anunciaba que la convocatoria para el proceso electoral se expediría por el gobernador provisional en enero del nuevo año.¹³

Así que 1920 se anunciaba como año electoral, como en efecto fue, pero no con las características que deseaba y para las que trabajaba el presidente Venustiano Carranza a fin de colocar a un presidente civil. En la primavera de ese año debían celebrarse los comicios y a nivel de candidatos a la presidencia de la República figuraba con el apoyo casi generalizado de los mandos militares del ejército nacional el caudillo Álvaro Obregón.

¹² A fines del año de 1919, el general Pablo González se reunió con Guillermo Meixueiro, Jefe de las Fuerzas Defensoras del Estado, para negociar un acuerdo de paz, el cual fue repudiado por los líderes de la División Sierra Juárez y cabecillas que operaban en la Mixteca y la Cañada. Véase Francisco José Ruiz Cervantes, *Los arreglos finales*, Oaxaca, IAPO, 1985, pp. 21-28.

¹³ Francisco José Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca. El movimiento de la Soberanía (1915-1920)*, p. 202.

Por su parte, el también general Pablo González manifestaba su deseo de participar en la contienda, mientras que, en el campo civil, Ignacio Bonillas, embajador de México ante Washington, contaba con algo más que la simpatía de Carranza, pero eso no era suficiente. La desavenencia entre el presidente Carranza y el grupo sonoreense culminaría con el Plan de Agua Prieta, que promovieron las autoridades del estado de Sonora al desconocer la autoridad presidencial. El resultado de esta revuelta, que alguien perspicaz calificó como “huelga de generales”, fue la llegada del caudillo sonoreense al primer plano de la política nacional.¹⁴

En el estado de Oaxaca, tal como se había anunciado, se celebraron los comicios y se alzó con el triunfo el general Carlos Tejada, oaxaqueño cercano al carrancismo desde los tiempos de la lucha armada contra el gobierno castrense de Huerta. Sin embargo, ni él ni los diputados de la XXVIII legislatura¹⁵ pudieron saborear su victoria, pues en la entidad suriana los agrupamientos militares en su totalidad secundaron el Plan de Agua Prieta y se dispusieron a combatir al otrora “Primer Jefe”, pero antes pactaron con sus antiguos contrincantes, los contingentes de la División Sierra Juárez, liderados por Isaac M. Ibarra y Onofre Jiménez y les dejaron franco el acceso a la ciudad de Oaxaca.¹⁶

¹⁴ El asesinato del presidente Carranza en un oscuro paraje de la sierra poblana marcó el triunfo de la facción sonoreense en su intento de hacerse del poder político nacional. Sus integrantes más conspicuos, además de Obregón, eran Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles, integrantes de una generación más joven que la carrancista y sensibles a las demandas de sectores de trabajadores del campo y la ciudad. Véase Carmen Collado, “México en la década de 1920”, en Patricia Galeana *et al.*, *La década de 1920*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura, 2018, p. 69.

¹⁵ Sobre la denominación de la XXVIII y las ocasiones en que designó al poder legislativo local, véase Francisco José Ruiz Cervantes, “Venturas y desventuras de la XXVIII legislatura oaxaqueña (1915-1920)”, en *Humanidades, Revista del Instituto de Investigaciones en Humanidades*, Oaxaca, IIHUABJO, Nueva época, núm. 3, noviembre de 2005, pp. 71-79.

¹⁶ En sus *Memorias*, el jefe serrano Ibarra consignó que en la población de San Agustín Yatareni, al oriente de la ciudad capital se reunió con los militares obregonistas que dirigía Luis T. Mireles, para llegar a acuerdos, siendo el más importante la ocupación por la fuerza serrana de la ciudad de Oaxaca. Citado por Francisco José Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca...*, p. 128.

Ya en la ciudad, Ibarra convocó a los ciudadanos caracterizados de la élite citadina con el objetivo de que de esa “junta de notables” surgiera el nombramiento de un gobernador provisional de extracción civil. Tras la auscultación resultó electo el abogado oaxaqueño, Jesús Acevedo, quien protestó su cargo ante un ejemplar de la Constitución liberal de 1857.¹⁷ La noticia llegó a las columnas de la prensa de la Ciudad de México y la reacción no se hizo esperar; así en *El Universal* se puede leer que la reaparición de la Constitución de 1857 era una señal de la persistente vocación reaccionaria de los políticos oaxaqueños. A nivel local, el acto le daba simbólico reconocimiento a la causa soberanista y legitimidad a los partidarios de un movimiento fracturado internamente.

Pero Acevedo fue más allá. En su primer decreto se puede leer que en tanto subsistieran las “anormales circunstancias” por las que atravesaba la República, la entidad oaxaqueña se regiría por las constituciones federal y estatal emitidas en 1857, por tener “el carácter de instituciones consagradas por la aceptación unánime del pueblo”.¹⁸ En las explicaciones que posteriormente ofreció el “viejo zorro de la política oaxaqueña” a los directores del movimiento obregonista, en particular a Adolfo de la Huerta, futuro presidente provisional y encargado de lograr la “unificación revolucionaria”, Acevedo manifestó que, para los oaxaqueños, la Constitución de 1917 era la expresión del carrancismo y que, depuesto ese régimen, la vigencia de la carta de Querétaro quedaba por lo menos en suspenso.

Su interlocutor le aclaró que los alcances del movimiento aguaprietista no llegaban hasta esos extremos. De tal manera que el 25 de mayo de 1920 el gobernador oaxaqueño emitió otro decreto por el cual declaraba como ley fundamental de la República y del estado de Oaxaca a la constitución emitida en Querétaro en 1917.¹⁹

¹⁷ *Mercurio*, Oaxaca, 5 de mayo de 1920, p. 1.

¹⁸ Véase *Periódico oficial del gobierno provisional del estado libre y soberano de Oaxaca*, Oaxaca, t. I, núm. 1, 13 de mayo de 1920, pp. 1-2.

¹⁹ El mismo abogado Acevedo hubo de protestar su cargo de gobernador provisional ante un ejemplar de la Constitución de 1917. Para ese momento, las dos alas del desgastado movimiento soberanista a través de sus representantes principales habían sido legitimados por Acevedo y tanto Ibarra como Meixueiro fueron a la capital del país y se les abrieron espacios al pri-

En el contexto de la llamada “Unificación revolucionaria”, la facción sonorensis triunfante abrió espacios de negociación para los dirigentes de los movimientos disidentes al carrancismo y llegaron a un acuerdo con respecto a los márgenes de acción que tendrían en correspondencia al reconocimiento que hicieron del movimiento de Agua Prieta. En el nuevo escenario fue quedando claro que desde la Ciudad de México se designaría a quien como gobernador constitucional tendría como objetivo poner a la entidad a tono con el ritmo de la “Revolución hecha gobierno”. Y el candidato más idóneo no era otro que el general oaxaqueño Manuel García Vigil.²⁰

LAS TAREAS DE MANUEL GARCÍA VIGIL

Manuel García Vigil (1888-1924) era, al concluir la segunda década del siglo XX, el oaxaqueño más representativo en las filas revolucionarias. Con estudios militares inconclusos, pues en su momento fue expulsado del Colegio Militar, estuvo vinculado con la oposición política reyista en su juventud y se ligó al maderismo rebelde. Luego del golpe militar al gobierno constituido en febrero de 1913, García Vigil se vinculó con las fuerzas de Pablo González en el arma de artillería y con ese carácter participó en acciones de guerra. Al triunfo del constitucionalismo sobre el régimen de Huerta, asistió a las sesiones de la reunión de jefes con mando de fuerza, en la Ciudad de México, en el otoño de 1914, desde donde fustigó a la representación civil de Oaxaca tachándolos de “reaccionarios” y “felicistas” ante la asamblea. Mantuvo su carrera militar al lado del constitucionalismo en la lucha de facciones y, con 34 años de edad, alcanzó el grado de general.²¹

mero a nivel de la política electoral y al segundo en la esfera militar, pues se le reconoció su grado militar. Véase Ruiz Cervantes y Sánchez Silva, “Los oaxaqueños y la Constitución de 1917: encuentros y desencuentros”, pp. 155 y 156.

²⁰ *Ibidem*, p. 156.

²¹ En la División del Noreste que dirigía el general. Pablo González, García Vigil alcanzó el grado de comandante de artillería. Véase Anselmo Arellanes Meixueiro *et al.*, *Diccionario histórico de la revolución en Oaxaca*, México, INEHRM-UABJO, p. 102.

En 1916 participó como parte de los mandos fundadores del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y, en esa calidad, fue considerado por las autoridades militares de Oaxaca para representar un distrito de la Mixteca al congreso constituyente de Querétaro, pero no se presentó a las sesiones del mismo. Sin embargo, entre 1917 y 1919 y como figura importante del PLC se integró al congreso federal con el carácter de representante popular. En la coyuntura electoral de 1919-1920 se adhirió a la corriente obregonista y, como tal, participó en la coyuntura política oaxaqueña. Así que alcanzó el puesto de diputado federal por el I Círculo electoral y posteriormente fue designado candidato del PLC para la gubernatura de su estado natal. Era el “enviado de la revolución en Oaxaca”.²²

Ocho años después de las elecciones celebradas en 1912 para elegir gobernador del estado, en las postrimerías de 1920 volverían a tener lugar y ya no eran las convocadas a raíz del acuerdo de un ala del movimiento soberanista y el general Pablo González, sino que ahora contaban con la aprobación de los directores de la política nacional y la participación de sectores locales, adheridos al PLC.²³

En efecto, desde el arribo del constitucionalismo armado a la ciudad de Oaxaca, se fundó una formación política más o menos permanente: el Partido Constitucionalista de Oaxaca y, posteriormente, en consonancia con la fundación en la capital del país del PLC, se asentó una filial en la capital del estado que incursionó en el ámbito municipal. Con esa experiencia, en el verano y el otoño de 1920 en las calles oaxaqueñas aparecen manifiestos y proclamas de la Confederación Liberal Oaxaqueña que reivindicaban las virtudes cívicas de García Vigil.²⁴

²² *Idem.*

²³ Con fecha 30 de septiembre de 1920, el gobernador Jesús Acevedo convocó a elecciones a celebrarse el primer domingo de noviembre de ese año. Véase Francisco Martínez Sánchez, “El estado de Oaxaca y su renovación constitucional”, en Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *Los debates de la constitución de Oaxaca en 1922*, Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral, 2003, p. 56.

²⁴ La citada confederación agrupaba al propio PLC, el Partido Liberal Independiente y el Partido Radical Constitucionalista. Véase Víctor Raúl Mar-

Fueron meses de frenesí político y, para darle mayor interés al tema electoral, el caudillo Álvaro Obregón visitó en gira política la ciudad de Oaxaca. Una fotografía bajo la sombra del árbol del Tule testifica la presencia del sonoreense; entre sus acompañantes, un discreto García Vigil, ataviado de civil, posó a la posteridad.²⁵ Pero no todo era relaciones públicas: la Confederación Liberal Oaxaqueña en un documento político registrado por la prensa local, llamó la atención sobre la necesidad de reformar “la constitución política local para ponerla en armonía con la Constitución General de la República”.²⁶

Las elecciones para gobernador constitucional se llevaron a cabo el domingo 7 de noviembre de 1920. Los contendientes fueron Manuel García Vigil y el abogado Manuel Palacios y Silva, postulado por el Centro Liberal “Benito Juárez”, organismo al que se adhirieron antiguos simpatizantes del soberanismo oaxaqueño.²⁷ Los números favorecieron al primero al sumar 88 mil 855 votos, en tanto el segundo obtuvo 44 mil 087 sufragios.²⁸ No obstante que quedaron a razón de dos a uno, Palacios y Silva se registró 15 días antes del día de las votaciones y García Vigil tampoco realizó una campaña con recorridos al interior del estado, pues seguía asistiendo a las sesiones del Poder Legislativo

tínez Vásquez, “El régimen de García Vigil”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.), *La revolución en Oaxaca (1900-1930)*, Oaxaca, 2010, 3a. ed., p. 316.

²⁵ Véase Francisco José Ruiz Cervantes, *Valles Centrales, Oaxaca*, Conacyt-CIESAS-Pacífico Sur-Carteles Editores, 2010, Serie Imágenes de una identidad.

²⁶ *Mercurio*, Oaxaca, 19 de octubre de 1920.

²⁷ El abogado Manuel Palacios y Silva fungió como director del Instituto de Ciencias y Artes durante la época en la que la casa de estudios tuvo el carácter de colegio “libre”, ajena al patrocinio del gobierno preconstitucional. Periodo heroico en el que los docentes trabajaron sin cobrar.

²⁸ Las cifras las publicó *Mercurio* en su edición del 5 de diciembre de 1920. Días antes, Eduardo Vasconcelos había enviado un boletín de prensa a las redacciones de *El Universal* y *Excelsior*, proporcionando cifras que podemos mirar como provisionales, pero en ese momento tenía que desmentir la versión que daba como ganador al abogado Palacios y Silva. 72,973 votos para García Vigil frente a 12,120 para Palacios. El texto del telegrama se encuentra en Francisco José Ruiz Cervantes, *Manifiestos, planes...*, op. cit., p. 88.

federal y regresó a Oaxaca en los primeros días de noviembre de 1920.²⁹

Mientras que para el joven abogado, Eduardo Vasconcelos, vocero vigilista, se había impuesto la juventud “sobre la decrepitud”, el veterano abogado y candidato derrotado denunció que su oponente había contado con el apoyo del aparato estatal. Sin embargo, las protestas pronto se acallaron y García Vigil nuevamente se trasladó a la capital del país para seguir en funciones de legislador federal.³⁰

La jornada electoral de noviembre se complementó con la elección del congreso del estado. En declaraciones al periódico *El Universal*, Vasconcelos declaró que de los 17 círculos electorales en los que se encontraba dividida la entidad, la Confederación Liberal había triunfado en 13 de ellos. La relación de los diputados vigilistas la integraban:

- Dr. Emilio Álvarez [Vasseur] (Oaxaca)
- Teniente coronel Adalberto Lagunas (Zimatlán)
- Sr. Emilio Díaz Ortiz (Ocotlán)
- Lic. Manuel Aguilar y Salazar (Silacayoapan)
- Sr. Manuel Santaella Odriozola (Teposcolula)
- Sr. Ranulfo Villegas Garzón (Tlaxiaco)
- Sr. Gaspar Allende (Cuicatlán)
- Sr. Alfredo Calvo (Tuxtepec)
- Lic. Pedro Camacho (Nochixtlán)
- Gral. Librado López (Villa Alta)

²⁹ Está pendiente una pesquisa sobre el proceso electoral que encumbró a García Vigil, muy probablemente la campaña la asumió la Confederación Liberal Oaxaqueña y habría que considerar el hecho de que, en los meses previos a los comicios, el gobernador Acevedo fue sustituido por Carlos Bravo, fiel político del constitucionalista convertido en obregonista y en ese sentido nos acercaríamos a los “usos y costumbres” de antaño.

³⁰ Sergio Segreste y Abraham Martínez Alavez (coords.), *Las constituciones políticas de Oaxaca*, 2001, p. 189.

- Lic. Tereso Figueroa (Tlacolula)
- Sr. Herón Ruiz (Tehuantepec)
- Lic. Agustín Castillo (Juchitán)

Erigida la cámara en Colegio Electoral, fue objetada la candidatura del licenciado Figueroa y su lugar fue ocupado por Luis Meixueiro Hernández, hermano del caudillo serrano Guillermo Meixueiro Hernández, recién fallecido. Otro caso similar fue el representante de Teposcolula, quien fue sustituido por el señor Agustín Robles Arenas.

Otros integrantes del congreso estatal fueron:

- Enrique Sandoval (Miahuatlán)
- Sr. Heraclio Ramírez (Huajuapán) suplido por su suplente, el licenciado Eduardo Vasconcelos
- Sr. Ángel Hernández (Ixtlán)
- Sr. Juan Evencio Pérez (Jamiltepec)

Pero, a pesar de los cambios realizados, el flamante gobernador contaba con el apoyo de los futuros integrantes del Poder Legislativo, de simpatías vigilistas, como afirmaba Eduardo Vasconcelos en la inserción periodística de finales de noviembre de 1920.

EN RUTA HACIA LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La XXVIII Legislatura inició sus funciones a finales de noviembre y, pocos días después, el congreso declaró oficial el triunfo del general Manuel García Vigil para desempeñar el cargo de gobernador constitucional. El recién fundado diario, *Mercurio*, “cabeceó” la nota en que daba cuenta del inicio de los trabajos legislativos con el siguiente enunciado: “ha vuelto Oaxaca al régimen constitucional”.³¹ En su momento, tras sancionar el triunfo

³¹ *Mercurio*, Oaxaca, 28 de noviembre de 1920, p. 1. La nota destaca el estado de ánimo festivo de los asistentes al salón de sesiones, el que se conjugaba con el repicar de las campanas de los templos de la ciudad de Oaxaca.

en favor del general Manuel García Vigil, el pleno de la Cámara determinó que la ceremonia de toma de posesión fuera la noche del 15 de diciembre de 1920.

La crónica periodística destacó que el nuevo mandatario había invitado a correligionarios suyos afiliados al PLC para que vieran a Oaxaca, todos ellos miembros del congreso federal. Y que a partir de su ingreso a territorio oaxaqueño, el tren en el que venía García Vigil se detuvo en varias estaciones, pues los habitantes de las comunidades deseaban saludarlos.³² Al llegar a la estación, por los rumbos del Marquesado, se organizó una marcha con la multitud de partidarios que fueron a darles la bienvenida, de tal manera que a las nueve de la noche el recién llegado rindió la protesta de ley ante la concurrencia que abarrotaba el salón de sesiones del congreso, sito en el denominado Palacio de los poderes del estado de Oaxaca.³³

Manuel García Vigil inició su mandato con los mejores augurios, como no se veía desde los tiempos de Benito Juárez Maza, en 1911, ya que traía consigo el beneplácito del presidente de la República, general Álvaro Obregón, lo que no era detalle menor, pues el pasado reciente no había sido favorable dado que a la mente de los oaxaqueños caracterizados venía la cadena de desencuentros habidos entre los abogados Francisco Canseco y José Inés Dávila con Venustiano Carranza, por entonces Primer Jefe y encargado del Poder Ejecutivo.

Además, García Vigil llegó al poder mediante un proceso electoral en el que triunfó de manera contundente, antecedente que le otorgaba amplia legitimidad a su mandato.³⁴ Asimismo, su propio prestigio como militar revolucionario y, por último, aunque no menos importante, el hecho de que la composición del Poder Legislativo le proporcionaba seguridad de que sus iniciativas de ley serían aprobadas. Siendo el asunto de la constitución

³² *Mercurio*, Oaxaca, 16 de diciembre de 1920, p. 1.

³³ *Idem*. Con esta reseña nos vienen a la memoria las escenas de la recepción que se le hizo a Benito Juárez Maza en el verano de 1911, recuperada para la posteridad por las cámaras de los hermanos Alva y accesible en YouTube.

³⁴ Véase Víctor Raúl Martínez Vásquez, “El régimen de García Vigil” en *op. cit.*, p. 321.

estatal un tema prioritario en la agenda, hay que considerar que en el poder judicial estatal la situación no le era desfavorable.

No se disipaba la atmósfera festiva de la toma de posesión y los empleados estatales no superaban el temor a ser despedidos, como era frecuente en esos cambios políticos; pero en el salón de sesiones del Congreso oaxaqueño se aprovechaba el tiempo para integrar las comisiones de trabajo de la XXVIII legislatura.³⁵ Una de ellas, la de puntos constitucionales, se integró con el concurso de los abogados Manuel Aguilar y Salazar, Pedro Camacho y Agustín Castillo.³⁶ En la perspectiva de redactar el proyecto de constitución estatal se anotaron el propio Aguilar y Salazar y Gaspar Allende, este último veterano precursor afiliado al magonismo.³⁷

Como hemos anotado líneas arriba, el trabajo prioritario de la XXVIII Legislatura era la redacción, discusión y aprobación de una constitución estatal que estuviera armonizada con los principios y contenidos de la General de la República y a cumplir esa tarea se abocó la comisión respectiva.³⁸ Así las cosas, en el mes de marzo de 1921 los diputados Aguilar y Salazar, Camacho y Castillo presentaron al pleno de la cámara el proyecto de reformas a la carta constitucional del estado. La propuesta constaba de 96 artículos con una sección de transitorios y fue del conocimiento de la opi-

³⁵ Como consecuencia de los cambios que la Revolución trajo consigo, la denominación de XXVIII le correspondió originalmente a la integrada en el otoño de 1918, en pleno régimen soberanista; luego, se tomó el mismo numeral en la malograda legislatura de la primavera de 1920, hasta que el tercer intento cuajó su denominación. A propósito, véase Francisco José Ruiz Cervantes, “Venturas y desventuras de la XXVIII legislatura oaxaqueña, 1915-1920”, en *Humanidades, Revista del Instituto de Investigaciones en Humanidades*, Oaxaca, IIHUABJO, núm. 3, noviembre de 2005, pp. 71-79.

³⁶ En algunas fuentes se menciona que el diputado Castillo era profesor y en otras se le considera abogado.

³⁷ A diferencia de la composición profesional de los legisladores decimonónicos cuando abundaban los letrados, en este congreso constituyente el porcentaje de abogados era menor en relación al total de diputados.

³⁸ Recién iniciados los trabajos se dio un incidente que confrontó a la comunidad del Instituto de Ciencias y Artes y el Poder Legislativo cuando el diputado y médico Emilio Álvarez propuso la desaparición de la carrera de medicina de la oferta educativa de la casa de estudios. Tras el rechazo de autoridades educativas y estudiantes, el tema se retiró de la agenda legislativa y no hubo distractores.

nión pública, gracias a que el periodista Marcelino Muciño, director del diario *Mercurio*, la publicó por entregas en sus páginas.³⁹

Así, la Comisión de Puntos constitucionales entregó el proyecto de reformas al pleno camaral para iniciar la discusión. Desde la introducción, los legisladores enfatizaban la protección de la libertad individual, el derecho de petición, la inviolabilidad del domicilio, documentos y posesiones. Se restringían a dos ramos las facultades extraordinarias del Ejecutivo, solamente en casos críticos, y eso con la autorización de 12 diputados.

En cuanto al Poder Legislativo, se proponía ampliar requisitos para quienes aspiraban a ser diputados, en particular, acotar la participación de militares no separados de sus funciones con suficiente anticipación; se establecían dos periodos de sesiones al año y se ampliaba el derecho de iniciativa para la expedición de leyes al Tribunal Superior de Justicia. Con relación al Poder Judicial, se proponía que sus integrantes fueran nombrados por el Congreso local y se planteó un nuevo esquema organizativo y de trabajo; reducir a dos instancias en el caso de asuntos judiciales y se manifestaba por la inamovilidad de los funcionarios del ramo para lograr la profesionalización.

Volviendo al trabajo parlamentario, los diputados oaxaqueños recibieron de la Cámara de Senadores las reformas propuestas a los artículos 27 y 73 constitucionales, y se enteraron de la resolución del Congreso de ayuntamientos de todo el país en donde les pedían trataran con cuidado la problemática del municipio libre que debía plasmarse en la nueva constitución.⁴⁰

LOS TRABAJOS DEL GOBIERNO VIGILISTA

Mientras los trabajos en torno a la renovación de la carta constitucional oaxaqueña seguían su curso y hubo de convocarse a un periodo extraordinario de sesiones para seguir revisando el

³⁹ *Mercurio*, Oaxaca 27 de febrero de 1921 y días subsecuentes hasta el seis de marzo del mismo año. El periodista Muciño ofreció publicar los comentarios escritos que el proyecto suscitara.

⁴⁰ *Mercurio*, Oaxaca, núms. 3, 10, 13 de abril de 1921.

proyecto constitucional, el Ejecutivo estatal enfrentaba las tendencias del desorden revolucionario.

Así, en el primer tercio de 1921, la prensa local daba cuenta del levantamiento del cabecilla Erasto Flores en la zona de la Mixteca y de grupos armados menores en los que no se distinguía claramente la protesta política y la rapiña.⁴¹ Un caso muy sonado fue el complot en que figuraban personas de diversas filiaciones políticas, lo mismo el exgobernador Acevedo que un nieto de Benito Juárez García y el sacerdote Cuevas Ramírez, o bien, un personaje singular, Gonzalo C. Enrile, que vistió a lo largo del periodo revolucionario, diversas “chaquetas”, a partir del orozquismo y que en Oaxaca vivió su última aventura. Un complot que unía a las facciones desafectas con la triada sonoreense.⁴²

Para hacerse de los fondos necesarios para la gestión gubernamental, García Vigil abrió una campaña para que los dueños de negociaciones agrícolas y fabriles pagaran las contribuciones atrasadas, lo que trajo como consecuencia la animadversión de los afectados, varios de los cuales vieron embargadas sus negociaciones.⁴³ Otro flanco se abrió con los conflictos obrero patronales que tuvieron verificativo en la mina “La Natividad”, ubicada en la Sierra Juárez y en las negociaciones textiles del valle de Etna, en donde el gobierno tomó una postura franca de apoyo hacia los trabajadores con el consiguiente conflicto con los dueños.⁴⁴

La ley agraria de enero de 1915 y después el artículo 27 de la Constitución vigente fueron el marco de acción de los campe-

⁴¹ El colega Víctor Raúl Martínez Vásquez señaló que en el AGEO se localizan expedientes con nombres de Antonio Castillo, Luis Castillo, Francisco Luis Castillo, Benjamín, como cabecillas en lugares de la Mixteca y el Istmo de Tehuantepec, *op. cit.*, p. 368.

⁴² El sacerdote Cuevas Ramírez había sido puesto fuera de la ley junto con los principales líderes del soberanismo, en 1916, pero salvó el pellejo y no fue fusilado. Por su parte, Enrile fue uno de los firmantes del Plan de la Empacadora, con el cual, en 1912, Pascual Orozco se rebeló al gobierno de Madero. Con el paso de los años adquirió toda clase de motes: agitador, incendiario, ladrón. *Op. cit.*, p. 320.

⁴³ Los afectados más conocidos fueron Mateo Solana y Zorrilla, dueño de la Compañía de Luz.

⁴⁴ Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.), *op. cit.*, p. 322.

sinos para solicitar tierras a costa de las haciendas de los valles centrales, aunque en los primeros años de su administración el reparto agrario fue moderado, casi simbólico. Pero esa moderación no evitó el malestar de los propietarios afectados.⁴⁵ En 1921, la situación de las escuelas elementales en Oaxaca era muy precaria, pues como consecuencia de la “municipalización escolar”, el gasto de tener abiertas las escuelas corría a cargo exclusivamente de los municipios, lo que se traducía en una carga que muchas comunas eludieron cerrando las puertas de las escuelas o al menos que no se abrieran más.

La fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en los meses finales de 1921, alentó al gobierno del estado para solicitar la firma de un convenio para el fomento de la educación en tierras oaxaqueñas. En busca de hacer efectivo el convenio que involucraría a la Secretaría de Hacienda federal que aportaría con un recurso para el pago de los salarios docentes, a la SEP y el gobierno de Oaxaca, se consumió buena parte de 1922 y la culminación del convenio no fue la que deseaba el gobierno oaxaqueño.⁴⁶

LA RECTA FINAL

De acuerdo con la prensa local, en el mes de febrero de 1922 el Ejecutivo estatal solicitó acelerar los trabajos y la Comisión permanente citó a un periodo extraordinario para culminar con el proceso de discusión, votación y aprobación de los artículos de la nueva constitución.⁴⁷ En esa fase, el Congreso se constituyó en Constituyente y en ese carácter se declaró en sesión permanente para terminar de discutir los artículos pendientes. De acuerdo con los reportes de *Mercurio*, los trabajos dieron inicio el 28 de marzo de 1922, en el salón de sesiones, en el Palacio de gobierno.⁴⁸

⁴⁵ *Op. cit.*, pp. 321-322.

⁴⁶ Salvador Orozco Sigüenza y Francisco José Ruiz Cervantes, *El mejor legado. Cien años de la educación pública en Oaxaca*, Oaxaca, IEEPO, 2021, pp. 43-44.

⁴⁷ *Mercurio*, 26 de febrero de 1921, p. 2.

⁴⁸ *Ibidem*, 30 de marzo y 1 de abril de 1922.

La discusión del articulado, tanto en lo general como en lo particular, llevó a los legisladores a trabajar dos turnos diarios durante cinco días. La crónica periodística destacó que los diputados ingerían sus alimentos en sus curules aprovechando el único receso que tomaban.⁴⁹

Con una asistencia promedio que oscilaba entre 10 y 12 diputados, las discusiones se concentraron en las intervenciones de Pedro Camacho y de Manuel Aguilar y Salazar, lo que era de esperarse, pues por su formación profesional y por integrar la comisión de Puntos constitucionales ambos estaban empapados en la temática constitucional.⁵⁰ Hicieron aportaciones en la discusión los diputados Enrique Sandoval, Alfredo Calvo, Agustín Robles Arenas, Herón Ruiz y Luis Meixueiro; el resto de los convocados son descritos como “convidados de piedra”.⁵¹

Por fin quedó lista la Constitución particular del estado libre y soberana de Oaxaca y se decidió que el día 15 de abril fuera la fecha para efectuar la promulgación de la misma y hacer la protesta de rigor. El ceremonial señalaba que el primero en jurarla sería el presidente en turno del congreso, seguido de los diputados, luego tocaría el turno del titular del poder ejecutivo y, por último, a los integrantes del poder judicial.⁵²

El día señalado, el articulado completo fue leído frente al edificio que albergaba al poder municipal, en la planta baja del palacio de gobierno y en el cruce que forman las calles de La Libertad (hoy García Vigil) y Matamoros. Una vez concluida la lectura se fijaron los impresos respectivos en las paredes de los edificios adyacentes.

⁴⁹ *Ibidem*, 1 de abril de 1922, p. 1.

⁵⁰ Ambos estudiaron y egresaron del Instituto de Ciencias y Artes del Estado. Camacho tuvo afición por cuestiones históricas y es autor de diversos folletos, en tanto Aguilar y Salazar ejercería posteriormente su profesión y en su momento fue de las personas fundadoras del Partido Acción Nacional (PAN) en Oaxaca.

⁵¹ Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *op. cit.*, pp. 379-533. Obra muy útil para acercarnos al debate parlamentario “en crudo”.

⁵² *Mercurio*, Oaxaca, 13 de abril de 1922.

A propósito de esta ceremonia, en una de las columnas del flamante periódico titulado *Patria*, que ese día iniciaba sus funciones, podía leerse:

Al mismo tiempo debe haberse promulgado la constitución local en todos los pueblos, municipios y, en fin, en todos los rincones de la tierra oaxaqueña, implantando una nueva era en la vida de nuestro pueblo.⁵³

El día concluyó con festejos dedicados a conmemorar la promulgación de la carta magna estatal, como fue la cena que tuvo verificativo en el patio de estudios del Instituto de Ciencias y Artes, ofrecida a la sociedad local por el Poder Legislativo.⁵⁴

En alguna de las ediciones del diario *Patria*, posterior al 15 de abril de 1922, Federico Cervantes, veterano revolucionario de origen oaxaqueño, miembro del Estado Mayor del general Felipe Ángeles señaló que:

Acaso por el espíritu liberal que por abolengo heredaron sus hijos, se faculta a la diputación permanente de la Legislatura del Estado a convocar elecciones por iniciativa propia o por la del Ejecutivo y hay todo un capítulo de responsabilidades que alcanzan al mismo Ejecutivo, sancionando así el principio salvador de que la ley debe ser igual para todos, incluso para “los de arriba” y que las autoridades gubernamentales no son los amos del pueblo sino sus servidores.⁵⁵

⁵³ *Patria, diario del Sur*, Oaxaca, 16 de abril de 1922, año 1, t. 1, núm. 2. El director-gerente de la nueva publicación periódica era el abogado y futuro gobernador, Eduardo Vasconcelos, quien había sido el suplente de García Vigil en la diputación federal.

⁵⁴ *Patria, diario del Sur*, año 1, t. 1, núm. 1, 15 de abril de 1922. La lista de invitados comprendía profesionistas destacados, agricultores, comerciantes, integrantes de los tres poderes, algunos estudiantes y representantes de los partidos Liberal Constitucionalistas, el Partido Laborista Mexicano y el Partido Comunista.

⁵⁵ Véase *Patria*, Oaxaca, año 1, t. 1, núm. 10, 24 de abril de 1922. El periódico admitió en sus páginas algún comentario crítico sobre las facultades que se le otorgaba a la legislatura para determinar el número de ministros de los cultos religiosos y calificaba la medida como “resto de jacobinismo político”. Véase *Mercurio*, Oaxaca, año 1, t. 1, núm. 10, 24 de abril de 1922.

Para concluir estas notas podemos señalar que el texto constitucional oaxaqueño de 1922 buscó incorporar a la entidad a las realidades jurídicas del México posrevolucionario, pero también resaltar las particularidades de la vida política y social de nuestra entidad. El resultado jurídico le permitió al gobernador Manuel García Vigil postular que a partir de ese momento, la entidad vivía ya en pleno régimen constitucional.⁵⁶

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aboites Aguilar, Luis, *Chihuahua. Historia breve*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, 2010.
- Andrews, Catherine (coord.), *El constitucionalismo regional y la constitución de 1957*, México, SRE-CIDE-AGN, t. III, 2017.
- Arellanes Meixueiro, Anselmo *et al.*, *Diccionario histórico de la revolución en Oaxaca*, México, INEHRM-UABJO, 2000.
- Ávila Ortiz, Raúl, *Oaxaca en el congreso constituyente 1916-1917*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura, 2018.
- Charles C. Cumberland, Charles C., *La revolución mexicana, Los años constitucionalistas*, México, FCE, 1975.
- Collado, Carmen, “México en la década de 1920”, en Patricia Galeana *et al.*, *La década de 1920*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura, 2018.
- Garner, Paul, *La revolución en la provincia. Soberanía estatal y caudillismo serrano en Oaxaca, 1910-1920*, México, FCE, 1988.
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez, *Los debates de la constitución de Oaxaca en 1922*, Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral, 2003.
- Hernández Vda. De Moreno, María Paulo, *Origen de Salina Cruz*, Oaxaca, 1977.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl (coord.), *La revolución en Oaxaca (1900-1930)*, Oaxaca, 2010, 3a. ed.

⁵⁶ Véase *Patria*, Oaxaca, año 1, t. 1, núm. 3, 17 de abril de 1922, p. 1.

- Orozco Sigüenza Salvador y Francisco José Ruiz Cervantes, *El mejor legado. Cien años de la educación pública en Oaxaca*, Oaxaca, IEEPO, 2021.
- Pereyra José María, *Tío Jacobo y Juan Soldado*, Oaxaca, IIHUABJO, col. “Las quince letras” (segunda época), Letra “R”, 2021.
- Ramírez, Alfonso Francisco, *La revolución mexicana en el estado de Oaxaca*, México, INEHRM, 1970.
- Romero Frizzi, María de los Ángeles et al., *Oaxaca. Historia breve*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, 2010.
- Ruiz Cervantes, Francisco José, *Dos gobiernos en Oaxaca: de la soberanía a la administración preconstitucional*, Oaxaca, IAPO, 1985.
- Ruiz Cervantes, Francisco José, *La revolución en Oaxaca. El movimiento de las Soberanía (1915-1920)*, México, FCE-IIS, 1986.
- Ruiz Cervantes, Francisco José (coord.), *Dos siglos de poder político, constituciones y cabildos en Oaxaca*, Oaxaca, IIHUABJO, 2017.
- Zebadúa, Emilio, *Chiapas. Historia breve*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, 2011.
- Segreste Ríos, Sergio y Abraham Martínez Alavez, (coords.), *Las constituciones políticas de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del estado de Oaxaca-LVII legislatura del Congreso del Estado-UABJO, 2001.

Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1922 a 1942

*Blanca Esther Salvador Martínez**
*Mónica Zárate Apak***

INTRODUCCIÓN

El año 2022 es para el Estado libre y soberano de Oaxaca un año de una gran relevancia jurídica al conmemorarse el centenario de su Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la cual ha dado lugar a lo largo de estos 100 años a un gran número de reformas que han tenido un impacto no sólo estatal, sino incluso nacional.

Como todo documento constitucional, si bien es un ordenamiento positivo, el mismo se perfecciona y crea derecho a partir de los fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales, entre otros, que exigen la actualización constante y acorde a las necesidades de la sociedad oaxaqueña, que a su vez forma parte de una federación y, en la actualidad, de un mundo globalizado.

* Licenciada en Derecho por la UABJO y Doctora en Derecho por la UNAM. Profesora de varias universidades del país e investigadora independiente.

** Licenciada en Derecho por la UABJO y Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo por Universidad La Salle/Oaxaca. Directora de la Casa de la Cultura Jurídica de la SCJN/Oaxaca.

Con este propósito, se presenta en este texto la evolución del trabajo legislativo en relación con sus reformas en sus dos primeras décadas, esto es de 1922 a 1942.

Con la finalidad de presentar un análisis digerible para el lector, se contextualizan estas reformas en relación con el Gobernador en turno, lo cual representa la tendencia política y de gobierno que existía en el Estado, por lo que se agrupan estas reformas en cuatro momentos que dan lugar a los siguientes grupos de reformas:

- a) Primer grupo: Reformas de 1923 publicadas en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 28 de febrero (tomo IV, número 1), periodo en que fue Gobernador del Estado Manuel García Vigil.
- b) Segundo grupo: Reformas de 1933, publicadas en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 11 de febrero (tomo XV, número 6); reformas de 1934, publicadas el 3 de noviembre de 1934 (tomo XVI, número 44); y reformas de 1936, publicadas el 19 de septiembre de 1936 (tomo XVII, número 38) periodo en que fue Gobernador Anastasio García Toledo.
- c) Tercer grupo: Reformas de 1936 publicadas el 14 de diciembre en el ejemplar 51 del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la cual actuó como Secretario General Encargado del Poder Ejecutivo Cayetano Masse.
- d) Cuarto grupo: Las reformas del año 1939, publicadas el 15 de abril de 1939, en el tomo XXI, número 15 del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en el periodo del Gobernador Constantino Chapital.

En la primera parte de cada apartado se realiza una breve reseña que contextualiza el escenario en el que se desarrollaron estas reformas en relación con el perfil de los gobernadores que encabezaron el poder Ejecutivo, lo que tiene por pretensión explicar las tendencias gubernamentales y políticas de cada época.

En la segunda parte de cada apartado se transcribe el texto original de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

no de Oaxaca del año 1922 y la reforma correspondiente, con el fin de presentar la comparación de los textos; al final de este comparativo se realizan algunos comentarios sobre cada una de las reformas. Finalmente, este documento concluye con las conclusiones en las que se plasma la opinión de las autoras.

PRIMER GRUPO, REFORMAS DE 1923
DURANTE LA GUBERNATURA
DE MANUEL GARCÍA VIGIL

Por principio de cuentas, debe tomarse en consideración que la Constitución nace en un contexto postrevolucionario en el cual era necesario lograr, por un lado, una estabilidad interna mediante una estructuración del poder político local y, por otro, instituir una adecuada interacción y posición con el gobierno federal.

En estas dos primeras décadas de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca la tarea no fue sencilla para los gobernadores ni para el Congreso, puesto que el mismo país se encontraba también en un proceso de estructuración y ordenación política.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, cuyo aniversario se celebra, entró en vigor en el año 2022, considerada como un logro del Gobernador Manuel García Vigil; quien representó en dicho momento la voluntad de la estabilización postrevolucionaria del Estado de Oaxaca.

Cabe mencionar que Manuel García Vigil fue periodista de profesión además de militar, participó en la Revolución; de la misma manera, como sucede en la actualidad, fue un político que transitó en diversos grupos; como maderista pugnó por el constitucionalismo, posteriormente se unió al grupo carrancista, en donde permaneció hasta 1920. Fue miembro del Congreso Constituyente y participó como Diputado Federal en la XXVII y XVIII Legislatura; fue cercano al grupo sonorenses y al presidente Álvaro Obregón; una de las pretensiones de su gobierno fue la de lograr una nueva relación entre la Federación y el Estado de Oaxaca de modo de integrarla a las posturas políticas de la Federación.

Aunque en su gobierno se creó la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, cabe mencionar que no estuvo totalmente alineada a la federal en cuanto a contener los tres pilares básicos del constitucionalismo posrevolucionario, como lo son el artículo 3, el 27 y 123; situación que obedeció a la coyuntura tanto obrera como de la situación de la tierra y de la diversidad de ideas políticas en Oaxaca.

En esta coyuntura, fue necesario adecuar su texto a las necesidades sociales, económicas y políticas que marcaba tanto la evolución de la sociedad oaxaqueña, como de las tendencias de la federación, de este modo se inician las reformas a su texto de forma casi inmediata a su promulgación.

Al revisarse las reformas del año 1923 se observa cómo las mismas van encaminadas a precisar y fortalecer la estructura e instituciones gubernamentales como el mismo Congreso del Estado, el Ejecutivo y el Poder Judicial del Estado, dado que era un momento en el cual era necesaria la consolidación de una estructura institucional que permitiera la gobernanza que hasta ese momento era realizada aún por la mano militar como lo fue Manuel García Vigil.

Se transcribe el texto comparativo de la primera reforma realizada mediante el Decreto del 28 de febrero de 1923 y las observaciones sobre las mismas, en la cual se reformaron los artículos 1, 12, 39, 42, 43, 59, 65, 81, 102, 127, 135, 136, 158, 161 y Cuarto transitorio.

<p>Art. 1. La ley es una para todos y de ella emanan la autoridad de los que mandan y las obligaciones de los que obedecen. Los poderes y funcionarios públicos sólo tienen las facultades que les da la ley, y el hombre puede hacer lo que ella no le prohíbe.</p>	<p>Art. 1. La ley es una para todos y de ella emanan los derechos y las obligaciones de los gobernantes y de los gobernados. Los poderes y funcionarios públicos sólo tienen las facultades que les da la ley, y el hombre puede hacer lo que ella no le prohíbe.</p>
---	--

En esta reforma se observa el fortalecimiento del principio de legalidad, se avizora el concepto de ciudadanía y el artículo con esta innovación posee en su redacción mejor técnica legislativa. Además de mejorar su redacción es importante mencionar

que en este texto se resalta la limitación a las facultades de las autoridades, lo cual en un contexto postrevolucionario representaba algo muy vanguardista.

<p>Art. 12. Ni la ley ni las autoridades reconocerán algún pacto, convenio o contrato que menoscabe la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, educación, voto religioso o cualquier otro motivo.</p>	<p>Art. 12. Ni la Ley, ni las autoridades reconocerán algún pacto, convenio o contrato que menoscabe la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o voto religioso; ni los que impliquen renuncia de cualquiera de las garantías individuales o de beneficio de derecho en asuntos en que el Estado debe intervenir, para garantizar los intereses sociales.</p>
--	--

Mediante esta reforma, se prohíbe que se restrinjan o suspenda el ejercicio de los derechos y las garantías y fortalece el Estado social que plasma el artículo 1 de la Constitución de 1922, pero además de ello establece algo muy importante como es la irrenunciabilidad a las garantías individuales que hoy son los derechos humanos; no puede soslayarse que esto era de suma trascendencia en un contexto en el cual todavía existían en el Estado las zonas mineras y las haciendas.

Algo todavía más interesante y vanguardista para la época fue la tutela de los derechos sociales, lo cual incluso se adelantó a la codificación de los hoy llamados DESC.

<p>Artículo 39. Los presuntos diputados, propietarios y suplentes presentarán sus credenciales a la Secretaría de la Legislatura, para que sean registradas y se pase lista de ellas en la primera junta previa que deberá efectuarse el día primero de septiembre. En esta junta se elegirá Mesa Directiva de las juntas previas, conforme a la fracción I del artículo 41 de esta Constitución.</p>	<p>Artículo 39. Los presuntos diputados, propietarios y suplentes presentarán sus credenciales a la Secretaría de la Legislatura, para que sean registradas y se pase lista de ellas en la primera junta previa que deberá efectuarse el día primero de septiembre. En esta junta se elegirá Mesa Directiva de las juntas previas, conforme a la fracción 1ª. del artículo 41 de esta Constitución.</p>
--	--

<p>Si a la primera junta previa de renovación de la Legislatura, ninguno de los presuntos propietarios y suplentes comparecieren, los presentes cualquiera que sea su número, compelerán, a los ausentes por documento público a concurrir dentro de un plazo que no excederá de siete días, apercibiéndoles de que si no lo hacen, se entenderá que no aceptan el cargo, y que se convocará a nuevas elecciones por su respectivos distritos.</p>	<p>Si a la primera junta previa de renovación de la Legislatura, ninguno de los presuntos propietarios y suplentes comparecieren, los presentes cualquiera que sea su número, compelerán, a los ausentes por documento público a concurrir dentro de un plazo que no excederá de siete días, a percibiéndolo de qué si no lo hacen, se entenderá que no aceptan el cargo, y que se convocará a nuevas elecciones por su respectivos distritos.</p>
<p>En la segunda junta previa que con este motivo se efectúe, o sea la del día ocho de septiembre, los presentes se declararán en junta permanente hasta completar el quórum necesario con los presuntos propietarios y suplentes. Pero si llegara el día quince de septiembre sin que ninguno de los presuntos se hubiera presentado, los presentes, si constituyeren quórum, harán la instalación de la Legislatura y convocarán en este mismo día a nuevas elecciones; y si no constituyeren quórum, llamarán a sus propios suplentes, sucesivamente y por orden numérico de los distritos representados, hasta constituir quórum; y una vez constituido, procederán a la instalación de la Legislatura y a la convocatoria respectiva de nuevos Diputados.</p>	<p>En la segunda junta previa que con este motivo se efectúe, los presentes se declararán en junta permanente hasta completar el quórum necesario con los presuntos propietarios y suplentes. Pero si llegara el día quince de septiembre sin que ninguno de los presuntos se hubiera presentado, los presentes, si constituyeren quórum, harán la instalación de la Legislatura y convocarán en este mismo día a nuevas elecciones; y si no constituyeren quórum, llamarán a sus propios suplentes, sucesivamente y por orden numérico de los distritos representados, hasta constituir quórum; y una vez constituido, procederán a la instalación de la Legislatura y a la convocatoria respectiva de nuevos Diputados.</p>

Esta reforma, relativa a la instalación de la Legislatura, en el tercer párrafo suprimió la referencia al “día ocho de septiembre” como el día en que tendría lugar la segunda junta previa para renovar la Legislatura, de manera que se dejó más abierta la opción para realizarla.

Debe mencionarse que en este momento, aún se estructuraban en muchos aspectos los tres poderes, por lo que varias de estas reformas están dirigidas a estos temas.

<p>Art. 42. La Legislatura tendrá periodos ordinarios de sesiones dos veces al año; el primer periodo de sesiones dará principio el diez y seis de septiembre, y el segundo, el primero de abril del año siguiente; y no podrán prolongarse más que hasta el diez y seis de diciembre y el treinta de junio, respectivamente.</p> <p>Se reunirá, además, en periodos extraordinarios siempre que sea convocada por la Diputación Permanente, o a petición del Ejecutivo, por conducto de ésta.</p>	<p>Art. 42. La Legislatura tendrá periodos ordinarios de sesiones dos veces al año; el primer periodo de sesiones dará principio el diez y seis de septiembre, y el segundo, el primero de abril del año siguiente; y no podrán prolongarse más que hasta el diez y seis de diciembre y el treinta de junio, respectivamente.</p> <p>Se reunirá, además, en periodos extraordinarios siempre que sea convocada por la Diputación Permanente o por el Ejecutivo, pero si éste hiciera la convocatoria, no se efectuará antes de diez días de la fecha de la publicación de aquella.</p>
---	---

Como puede observarse en este precepto, el Poder Ejecutivo gozaba de facultades muy amplias, que hoy en día pueden ser consideradas como una obvia inexistencia, rompimiento o fractura del principio de división de poderes, dado que es claro el exceso de las facultades del Poder Ejecutivo en la esfera del legislativo, ya que a pesar de la reforma, no expresan los casos excepcionales en que podrá facultarse al Ejecutivo para que convoque al Congreso.

<p>Art. 43. A la apertura de los periodos de sesiones de la Legislatura, asistirá el Gobernador y leerá un informe sobre el estado que guarde la administración pública, si se tratare de periodo ordinario, o sobre las causas que motivaren la convocatoria al periodo extraordinario, si ella se hubiere hecho a petición del Ejecutivo. En el caso de que la convocatoria se hubiere hecho por la Diputación Permanente, el informe del Gobernador se limitará a decir que cumplió con el acuerdo de la Diputación haciendo publicar la convocatoria.</p>	<p>Art. 43. A la apertura de los periodos de sesiones de la legislatura, asistirá el Gobernador leerá un informe sobre el estado que guarda la administración pública, si se tratara de periodo ordinario, o sobre las causas que motivaren la convocatoria al periodo extraordinario, si ella se hubiere hecho a petición del ejecutivo. En el caso de que la convocatoria se hubiere hecho por la Diputación Permanente, el Gobernador enviará el informe limitándose a hacer constar que cumplió con el acuerdo de la Diputación haciendo publicar la convocatoria.</p>
--	---

En esta reforma se faculta y da opción al Ejecutivo Local al prever la posibilidad de que éste tenga la posibilidad de enviar su informe de labores o de Gobierno al Congreso del Estado.

<p>Art. 59. Son facultades de la Legislatura: [...] XVIII. Recibir la protesta de los Diputados, Gobernador, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Procurador General y del Contador Mayor de Glosa.</p>	<p>Art. 59. Son facultades de la Legislatura: [...] XVIII. Recibir la protesta de los Diputados, Gobernador, y de los demás funcionarios que ella elija o nombre.</p>
--	--

Mediante esta reforma se dota de más facultades al Poder Legislativo al autorizar a los legisladores a recibir la protesta de ciertos funcionarios y facultarlos para elegir y nombrar a otros, aquí se abre la posibilidad de que sean los legisladores los que los propongan. Este precepto se reformó con una mejor técnica legislativa.

<p>Artículo 65. [...]</p> <p>IV. Recibir la protesta de ley de los funcionarios públicos que deban otorgarla ante la Legislatura.</p> <p>V. Conceder licencia a los mismos funcionarios a que se refiere la fracción anterior, hasta por todo el tiempo que dure el receso. [...]</p> <p>VII. Nombrar provisionalmente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor de Glosa en caso de falta absoluta y entretanto se reúne la Legislatura.</p>	<p>Art. 65. [...]</p> <p>IV. Recibir la protesta de ley de los funcionarios públicos que deban otorgarla ante la Legislatura, durante los recesos de ésta.</p> <p>V. Conceder licencia a los mismos funcionarios a que se refiere la fracción anterior, por el tiempo que dure el receso. [...]</p> <p>VI. Resolver todas las renunciaciones que por causa de urgencia presenten los funcionarios que deban hacerlo ante la Legislatura, en los recesos de ésta.</p> <p>VII. Nombrar provisionalmente a los sustitutos de los funcionarios cuyas renunciaciones hubiere aceptado. [...]</p> <p>X. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución, a efecto de que sigan tramitándose en el periodo ordinario siguiente.</p>
---	---

Este precepto amplía las facultades del Poder Legislativo, dota de atribuciones a la Diputación Permanente, además de que agrega dos fracciones y se ajusta una de ellas.

<p>Art. 81. El gobernador no puede: [...] VII. Salir de la Capital del Estado sin permiso de la Legislatura, y en su receso, de la Diputación Permanente, por un periodo de tiempo que exceda de tres días, y aun en este caso, sin dar aviso al Poder Legislativo.</p>	<p>Art. 81. El gobernador no puede: [...] VII. Salir de la Capital del Estado sin permiso de la Legislatura, y en su receso, de la Diputación Permanente, por más de tres días.</p>
--	--

En esta reforma se mejoró la técnica Legislativa, al suprimir la porción que dice “sin dar aviso al Poder Legislativo”, que era reiterativa en el texto, y que ella estaba contemplada al inicio del mismo.

<p>Art. 102. No pueden ser miembros de los Ayuntamiento los militares en servicio activo ni los individuos de las fuerzas de seguridad pública del Estado. Tampoco podrá serlo los empleados públicos del Estado o de la Federación, a menos que se separen del servicio activo los primeros, o de sus cargos los segundos noventa días antes de la elección.</p>	<p>Art. 102. No pueden ser electos miembros de los Ayuntamiento los militares en servicio activo ni los individuos de las fuerzas de seguridad pública del Estado. Tampoco podrá serlo los empleados públicos del Estado o de la Federación, a menos que se separen del servicio activo los primeros, o de sus cargos los segundos noventa días antes de la elección.</p>
--	--

Se mejoró la técnica legislativa al precisar que se trataba de un requisito de elegibilidad para poder acceder al cargo el no ser militar en servicio activo ni miembro de las fuerzas de seguridad pública del estado o, en su caso, empleado público estatal o federal, a menos que se separaran del encargo 90 días antes de la elección.

<p>Art. 127. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: [...] X. Conceder licencias a los jueces, secretarios y empleados del poder judicial en la forma que determinen las leyes.</p>	<p>Art. 127. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: [...] X. Conceder licencias a los empleados de su nombramiento en la forma que determinen las leyes.</p>
--	--

En este artículo se mejora la técnica legislativa al dejar de ser limitativo.

<p>Art. 135. El Procurador General de Justicia será nombrado por la Legislatura, a propuesta del Ejecutivo. Si este nombrara a una sola persona, la Legislatura podrá rechazar hasta tres proposiciones sin que en las subsecuentes puedan figurar como candidatos los que no hubieren sido aceptados. Los Agentes serán nombrados por el Procurador General y los nombramientos serán ratificados por el Ejecutivo, designándose por lo menos un Agente por cada Juzgado de Primera Instancia.</p>	<p>Art. 135. El Procurador General de Justicia será nombrado por la Legislatura, a propuesta del Ejecutivo. Si este nombrara a una sola persona, la Legislatura podrá rechazar hasta tres proposiciones sin que en las subsecuentes puedan figurar como candidatos los que no hubieren sido aceptados. Los Agentes serán nombrados por el Procurador General y los nombramientos serán ratificados por el Ejecutivo, designándose por lo menos un Agente por cada Juzgado de Primera Instancia; pero en los distritos en que haya dos o más Juzgados del mismo ramo e igual categoría, se podrá nombrar un agente para dos o más de ellos.</p>
--	---

Se advierte en este texto que lo que hicieron los Legisladores ante la falta de personal fue maximizar los recursos humanos al asignar a un Agente del Ministerio Público en los Distritos donde hubiera dos o más juzgados.

<p>Art. 158. En el Estado, ningún ciudadano puede desempeñar a la vez dos o más cargos de elección popular directa o indirecta; pero el electo debe optar entre ellos el que quiera desempeñar definitivamente.</p>	<p>Art. 158. En el Estado, ningún ciudadano puede desempeñar a la vez dos o más cargos de elección popular directa o indirecta; pero el electo debe optar entre ellos el que quiera desempeñar definitivamente. Tampoco podrá desempeñar empleo ni cargo público de elección popular, cualquier ciudadano que disfrute de fuero federal.</p>
--	--

	<p>El requisito de la edad a los funcionarios a quienes se exige la de treinta y cinco años para el ejercicio de su encargo, puede ser dispensado en circunstancias especiales calificadas por la Legislatura, pero nunca ni por ningún motivo se dispensarán más de cinco años de edad.</p>
--	--

Se advierte en este artículo que se fortaleció el requisito de elegibilidad de la edad para acceder al cargo de elección popular o a un cargo público, que no podrá ser menor a 30 años.

<p>Art. 161. El Gobernador, los diputados, los magistrados del TSJ y demás funcionarios y empleados públicos del Estado, así como los miembros de los Ayuntamientos, alcaldes y empleados municipales, recibirán una compensación por sus servicios, determinada por la ley. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto para los altos funcionarios durante el periodo en que éstos ejerzan su encargo. Toda ministración de dinero, todo emolumento o gratificación concedida a los referidos funcionarios, ya sea por causa de gastos de representación, sobresueldo o cualquiera otra, se considerará como fraude al Estado y las leyes y las autoridades impondrán las penas correspondientes, tanto a quien las autorice como a quien las reciba.</p>	<p>Art. 161. Todos los funcionarios y empleados públicos del Estado y de los Municipios recibirán por sus servicios una compensación pecuniaria determinada por la ley respectiva; esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá surtir efecto para los altos funcionarios durante el periodo en que éstos ejerzan su encargo. Toda ministración de dinero, todo emolumento o gratificación concedida a los referidos funcionarios, ya sea por concepto de gastos de representación, sobresueldo o cualquiera otro, se considerará como fraude al Estado y las leyes y las autoridades impondrán las penas correspondientes, así a quien las autorice como a quien las reciba.</p>
---	---

Se fortalece el principio de certeza y seguridad jurídica sobre las remuneraciones que recibían los funcionarios públicos del Estado y del Municipio y la prohibición de recibir otras prerrogati-

vas económicas que no formen parte de su sueldo. Se elimina con ello la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

<p>Artículo 4º transitorio. A falta de letrados, la Legislatura nombrará jueces legos, con el carácter de accidentales, pudiendo removerlos libremente.</p>	<p>Artículo IV transitorio. A falta de letrados, se nombrarán jueces y agentes del Ministerio Público legos, pero para que los designados tomen posesión de su respectivo cargo, es necesario que acrediten previamente ante un Jurado formado por tres letrados, nombrados por el TSJ o por el Procurador, respectivamente, que tienen conocimientos, aunque sólo sean elementales en Derecho Constitucional, Derecho Penal, Civil y Mercantil, y en los respectivos códigos de procedimientos. Los jueces nombrados conforme a esta disposición no adquieren el derecho de inamovilidad; en consecuencia, los jueces legos y los agentes letrados y legos pueden ser removidos libremente.</p>
--	---

El legislador buscó opciones ante la falta de agentes del Ministerio Público y jueces entre los abogados que tuvieran un mínimo de experiencia y por lo menos contarán con los conocimientos básicos en la materia, para que por un tiempo desempeñarán el cargo en las ramas de procuración y administración de justicia; por tal motivo, no contempló el darles el nombramiento definitivo.

SEGUNDO GRUPO, REFORMAS DE 1933, 1934
Y PRIMERA REFORMA DE 1936
DURANTE LA GUBERNATURA
DE ANASTASIO GARCÍA TOLEDO

Las reformas de 1933, 1934 y la primera reforma de 1936 se realizaron cuando era Gobernador Anastasio García Toledo.

Estas se enmarcan en la época de un gobierno civil, un Gobernador que fue Licenciado en Derecho egresado del Instituto de Ciencias y Artes, en una coyuntura de convergencia de los intereses estatales y de la federación. Fue prácticamente el único candidato de la elección de 1928, postulado por la Confederación de Partidos Socialistas Obreros y el Partido Nacional Revolucionario, lo que representó una unidad política muy distinta a la de los años anteriores, dado que a partir de 1925 se inició el trance de los gobiernos de manos militares a civiles; en este caso, Anastasio García Toledo representó la simbiosis entre los intereses estatales y federales, ya que el Partido Nacional Revolucionario le reconoció su hegemonía local a la Confederación de Partidos Socialistas Obreros, lo que les permitió una simbiosis y una gobernanza basada en instituciones.

De lo anterior se desprende cómo en este periodo fue posible realizar reformas a la Constitución en los años de 1933, 1934 y hasta septiembre de 1936, que fue la última reforma a la Constitución durante el periodo de este gobernador.

En estas circunstancias, se dan en este periodo algunos cambios, como fue la derogación de la fracción XXVII del artículo 59 de la Constitución, con lo cual se suprimió la facultad del Congreso para calificar las elecciones municipales.

Enseguida se muestran de forma comparativa con el texto original de la Constitución de 1922, las reformas realizadas mediante el Decreto 40 del 11 de febrero de 1933, aprobado por la XXXIV Legislatura, bajo la Presidencia del Diputado Alberto Dordelly y, entre otros, Emilio Díaz Ortíz, Onofre Jiménez y Demetrio Bolaños Cacho, promulgado por el Gobernador Anastasio García Toledo

<p>XXVII. Revisar los expedientes relativos a elecciones municipales, siempre que se solicite su intervención y se hayan cumplido los requisitos que fije la ley respectiva, y hacer la declaración que corresponda.</p>	<p>Artículo único. Se deroga la fracción XXVII del artículo 59 de la Constitución Política Local.</p>
---	---

Esta supresión está relacionada con el Decreto Número 50, por el cual se estableció que “en todas las cuestiones de nulidad que atañen a las elecciones municipales, previstas por la ley Electoral relativa, dejará de tener intervención y tomar conocimiento la Legislatura del Estado”; se instituyó el plebiscito como función democrática legal para consultar la voluntad de los ciudadanos en los casos en que, celebradas las elecciones municipales ordinarias, su resultado motive inconformidad de aquellos; y en el entendido de que a solicitud de los ciudadanos inconformes con la elección, el Gobierno del Estado convocará el plebiscito correspondiente señalando con toda anticipación el día, hora y lugar de su celebración.

Como se puede advertir, la supresión realizada quita la calificación de la elección al Congreso Local en las elecciones municipales; esto trajo como consecuencia que disminuyeran las facultades del Legislativo ante el Ejecutivo, y que se instaurara el plebiscito en la ley electoral local de esa época, como función democrática legal para consultar la voluntad de los ciudadanos en los casos en que, celebradas las elecciones municipales ordinarias, su resultado motivara la inconformidad de aquellos, previendo este mecanismo de participación ciudadana para determinar al ganador en las elecciones municipales y que sería el Gobierno del Estado el que lo convocaría.

Si se revisa esta reforma a la luz de los acontecimientos actuales, resulta de sumo interés analizar la vanguardia en los aspectos democráticos que se observaba en Oaxaca, y más aún si se observa que el tema se relaciona con las elecciones municipales, dado que Oaxaca es la entidad con mayor diversidad en este aspecto.

Por lo que toda a las reformas a la Constitución del año de 1934 modificaron los artículos 79, 121 y 129. Con el primero de ellos extiende las facultades del Gobernador, primero a solicitar a la legislatura la destitución de magistrados y jueces que observen mala conducta y a tener facultad sobre todo aquello que no sea competencia de los demás poderes; en el artículo 121 complementa lo previsto en el 59 y establece el número de integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado; en tanto que

la reforma de septiembre de 1936 se concentra en establecer las prohibiciones del Gobernador.

Se muestra el comparativo del texto original de la Constitución de 1922 y el texto de la reforma realizada mediante el Decreto número 10 del 3 de noviembre de 1934, aprobado por la 35 Legislatura y promulgado por el Gobernador Anastasio García Toledo.

<p>Art. 79. Son facultades del gobernador: [...] X. Todas las demás...</p>	<p>Art. 79. Son facultades del gobernador: [...] X. Pedir a la Legislatura la destitución de Magistrados y Jueces que observen mala conducta. XI. Todas las demás que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros Poderes o a las autoridades municipales. Art. 121. El TSJE se compondrá de tres Magistrados Propietarios y dos Supernumerarios que serán electos libremente por la Legislatura. Los Magistrados del TSJ y los Jueces de Primera Instancia podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, a petición del Ejecutivo, que resolverá la Legislatura a mayoría absoluta de votos del número total de los miembros.</p>
---	---

Con esta reforma se fortalece al Ejecutivo y al Legislativo frente al Poder Judicial y en contra del debido proceso, al ser el Ejecutivo el que solicite a la Legislatura Local destituya a los Magistrados y Jueces y sin juicio previo, lo cual fue en perjuicio de la autonomía del Poder Judicial y de la estabilidad en el cargo de los juzgadores.

<p>Art. 121. El TSJE se compondrá de cinco magistrados propietarios y dos supernumerarios, que serán electos libremente por la Legislatura y los cuales serán inamovibles.</p>	<p>Art. 121. El TSJE se compondrá de cinco magistrados propietarios y dos supernumerarios, que serán electos libremente por la Legislatura.</p> <p>Los magistrados del TSJ y los jueces de Primera Instancia podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, a petición del Ejecutivo que resolverá la Legislatura a mayoría absoluta de votos del número total de los miembros.</p>
---	---

Se fortalece al Legislativo al nombrar libremente de manera discrecional a los Magistrados, debilitando al Poder Judicial al quitar la garantía de inamovilidad en el cargo a los juzgadores, y privarlos de sus puestos cuando así lo resuelva el Legislativo por mayoría absoluta a petición del Ejecutivo.

<p>Artículo 129. Los jueces de primera instancia serán nombrados por la Legislatura, a propuesta en terna del TSJ; tendrán los mismos requisitos que los magistrados, menos el de la edad y tiempo de ejercicio de la profesión, bastándoles ser de 25 años y tener dos de práctica forense; serán inamovibles y no podrán ser depuestos sino por sentencia del TSJ, ni suspensos sino por acusación legal, y previa la declaración de haber lugar a formación de causa en su contra.</p>	<p>Artículo 129. Los jueces de primera instancia serán nombrados por la Legislatura, a propuesta en terna del TSJ; tendrán los mismos requisitos que los magistrados, menos el de la edad y tiempo de ejercicio de la profesión, bastándoles ser de 25 años y tener dos de práctica forense.</p>
--	---

Con esta reforma se establecen los requisitos de elegibilidad para ser juez y, por otra, se fortalece al Poder Legislativo al facultar a los Legisladores a que nombren a los jueces de primera instancia, lo anterior, en detrimento del Poder Judicial al suprimir la garantía de inamovilidad en el cargo a los juzgadores.

En el año de 1936 se realizaron reformas a la constitución en dos fechas, la primera el 19 de septiembre de 1936 y la segunda el 14 de diciembre de 1936. La primera de éstas se realizó durante la gubernatura de Anastasio García Toledo, mediante el Decreto número 3 del 19 de septiembre de 1936, que fue aprobado por la XXVI Legislatura.

<p>Art. 81. El gobernador no puede: [...] VI. Salir del territorio del Estado sin la previa licencia de la Legislatura, y en sus recesos, de la Diputación Permanente.</p>	<p>Art. 81. El gobernador no puede: [...] VI. Salir del territorio del Estado sin permiso de la Legislatura y en sus recesos de la Diputación Permanente, por un lapso mayor de 48 horas, previo aviso a la H. Legislatura Local, cuando sea por ese tiempo; pero puede separarse libremente de la capital para trasladarse a cualquier punto del territorio oaxaqueño, cuando lo requieran las necesidades de la administración, por el tiempo que estimare conveniente, sin más requisito que comunicar al Congreso o a la Comisión Permanente su decisión y que los puestos de Secretario General del Despacho y Subsecretario queden debidamente cubiertos.</p>
---	--

Con esta reforma se mantiene el control del Legislativo sobre el Ejecutivo hasta en tanto éste dejare el territorio del Estado por más de 48 horas, y se flexibiliza para el caso de sus desplazamientos dentro del Estado, siempre y cuando se cumpla con la condición de que el Secretario General del Despacho y Subsecretario estén disponibles.

En esta misma fecha, mediante el Decreto número 4 se reformaron tres artículos más, que fueron el 32, el 33 y 41, como se muestra a continuación.

<p>Art. 32. Los diputados durarán en su encargo cuatro años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. La Legislatura se renovará por mitad cada dos años.</p>	<p>Art. 32. Los Diputados durarán en su encargo cuatro años y no podrán reelectos para el periodo inmediato. La Legislatura se renovará totalmente.</p>
---	--

En este caso se advierte un fortalecimiento del Ejecutivo para gobernar, al iniciar su periodo de gobierno, con la totalidad de la legislatura por cuatro años y no recibir la mitad de la legislatura procedente del periodo gubernamental anterior.

<p>Art. 33. Se elegirá un Diputado por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 30 mil. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.</p>	<p>Art. 33. Se elegirá un Diputado por cada 100 mil habitantes o fracción mayor de 50 mil. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.</p>
---	---

Esta reforma obedece al incremento de la población, dado que a medida que aumentó la población también lo hizo el número de representantes en las cámaras.

<p>Art. 41. Las juntas previas de la Legislatura se sujetarán a lo que disponga el Reglamento Interior, el cual deberá comprender las bases siguientes: I. La instalación de las juntas se hará por la mitad de la Legislatura que se renueva, y los diputados que la compongan asistirán a todas las juntas, eligiéndose de entre ellos la mesa directiva que las presidirá.</p>	<p>Art. 41. Las juntas previas de la Legislatura se sujetarán a lo que disponga el Reglamento Interior, el cual deberá comprender las bases siguientes: La instalación de las juntas se hará por mayoría de los miembros que deben integrar la Legislatura, quienes asistirán a todas las Juntas eligiendo de entre ellos la Mesa Directiva que las presidirá.</p>
--	--

Esta reforma modifica lo referente a mitad por mayoría, y con ello obliga además a los miembros de la legislatura a asistir a las sesiones del Congreso para contrarrestar el ausentismo. Esta reforma incluyó los siguientes transitorios.

	<p>Transitorios de la reforma a los artículos 32, 33 y 41:</p> <p>Primero. Aprobada esta reforma constitucional, los diputados locales que se designen en elección extraordinaria, durarán en su cargo 2 años contados del 16 de septiembre de 1938 al 15 de septiembre de 1940.</p> <p>Segundo. En los comicios que se efectúen en el año de 1940 será electa la totalidad de los diputados locales que deben integrar la legislatura del Estado.</p> <p>Tercero. La instalación de la 37 legislatura se sujetará a las disposiciones del artículo 41 reformado y relativos, del Reglamento de la H. Legislatura.</p>
--	--

Con este transitorio se complementa la reforma indicando las fechas y tiempos para efecto de que la legislatura coincida con el inicio de la gubernatura.

**TERCER GRUPO, REFORMAS DE 1936
DURANTE LA GESTIÓN DEL ENCARGADO
DE DESPACHO, CAYETANO MASSE**

En el año de 1936, la segunda ocasión que se reformó la Constitución fue el 14 de diciembre. Estas reformas se realizaron en un contexto político en el cual el Poder Ejecutivo del Estado se encontraba en manos de un Encargado, como lo fue Cayetano Masse, quien en su responsabilidad realizó sólo una reforma a la Constitución y fue el artículo 150 relativo a la educación. En este, si bien conserva su carácter laico, enfatiza en una educación socialista como la ideología que deberían de tener los educadores. En esta coyuntura no puede perderse de vista que el país se encontraba inmerso en la ideología cardenista.

<p>Artículo 150. La enseñanza es libre, pero laica, excepto la profesional de establecimientos particulares.</p> <p>Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas particulares de instrucción primaria, por sí, ni por interpósita persona. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse mediante la vigilancia oficial.</p> <p>La enseñanza primaria oficial será gratuita.</p> <p>Por ningún motivo se rivalizará, otorgará, dispensará o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez a los cursos oficiales, o estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos se anulará trayendo consigo también la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte de la infracción de este precepto.</p>	<p>La enseñanza que imparta el Estado será socialista, con exclusión de toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social. Por tanto, no podrá establecerse en el territorio del Estado ninguna escuela de educación primaria, secundaria o profesional que sea dirigida o apoyada económicamente por corporaciones religiosas, ministros de cualquier culto o por interpósitas personas. Tampoco podrán establecerse por sociedades por acciones que exclusiva y preferentemente se dediquen a actividades educativas. El personal docente en todo caso además de la conveniente preparación profesional estará de acuerdo con este precepto en su moral e ideología. Corresponde al Estado la formación de planes, programas y métodos de enseñanza. Los planteles particulares sólo podrán funcionar con la autorización expresa del Ejecutivo Estado, quien discrecionalmente en cualquier tiempo podrá retirarla, así como el reconocimiento de validez de estudios hecho a los establecimientos citados. Contra esta determinación no procederá recurso ni juicio alguno. La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.</p>
---	---

Esta reforma obedece a la homologación con la Constitución Federal y con la política a nivel nacional; no debe perderse de vista que en esta época en México imperaba el cardenismo y las ideas de un estado socialista, lo cual se aplicaba en la política económica mexicana de un estado benefactor, y en este contexto la política educativa también llevaba esos matices.

CUARTO GRUPO DE REFORMAS DE 1939 DURANTE LA GUBERNATURA DE CONSTANTINO CHAPITAL

Finalmente, en el periodo de Constantino Chapital, quien provenía del Ejército, aunque para el momento en que ejerció el cargo como Gobernador ya no pertenecía a esa corporación, debe mencionarse que participó en la Revolución y se le relacionó con Venustiano Carranza. Durante su mandato se reformaron, en el año de 1939, los artículos 36 y 68, este último en sus fracciones III y VII.

El primero de ellos redujo el tiempo de separación del cargo para postularse para diputado pasando de 180 días a 90, en tanto que el segundo establece el tiempo para separarse del cargo a los funcionarios para ser gobernador, pasando de dos años a 180 días, e incluye el caso de los militares. Este dato resulta interesante, puesto que se ha hablado anteriormente de la transición lograda de los gobiernos de manos de militares a manos de civiles, y en este caso se retorna a la participación de militares y se precisa en la Constitución el requisito de separación del cargo con menor tiempo que en el texto original.

Lo anterior se muestra en la transcripción del texto original de la Constitución y del Decreto de fecha 15 de abril de 1939.

<p>Artículo 35. No pueden ser electos Diputados: El Gobernador del Estado, el Secretario General del Despacho, el Subsecretario, los Magistrados del Tribunal Superior, el Procurador General, el Jefe de la Defensoría de Oficio, el Contador Mayor de Glosa y el Tesorero General.</p> <p>Tampoco podrán ser electos Diputados, los funcionarios de la Federación y los demás del Estado, si no se separan de sus cargos ciento ochenta días antes de la elección. Los militares en servicio activo podrán ser electos si estuvieran separados del servicio activo con dos años de anticipación. Para los efectos de esta misma disposición se considerarán como militares en servicio activo los Jefes y Oficiales de las fuerzas de seguridad pública del Estado cualquiera que sea su denominación.</p>	<p>Artículo 35. No pueden ser electos Diputados: El Gobernador del Estado, el Secretario General del Despacho, el Subsecretario, los Magistrados del Tribunal Superior, el Procurador General, el Jefe de la Defensoría de Oficio, el Contador Mayor de Glosa y el Tesorero General.</p> <p>Tampoco podrán ser electos Diputados, los funcionarios de la Federación y los demás del Estado y los militares, si no se separan de sus cargos con anticipación de 90 días antes de la fecha de la elección. Para los efectos de esta última disposición se consideran también como militares en servicio activo los Jefes y Oficiales de las fuerzas de seguridad pública del Estado y cualquiera que sea su denominación.</p>
---	--

Se observa en esta reforma que se flexibilizan los tiempos para la separación del cargo de los funcionarios que deseen participar como candidatos a ocupar un puesto de representación popular, como es el de diputado; y se deja claro que podrán participar los militares.

<p>Artículo 68. Para ser Gobernador del Estado se requiere:</p> <p>I. No ser Presidente de la República, Secretario de Estado, Secretario del Despacho, Magistrado del Tribunal Superior, Procurador General, Tesorero General del Estado, ni algún otro funcionario del propio Estado, a menos que se separen dos años antes del día de la elección. Los demás</p>	<p>Artículo 68. Para ser Gobernador del Estado se requiere:</p> <p>I. No ser Presidente de la República, Secretario de Estado, Secretario del Despacho, Magistrado del Tribunal Superior, Procurador General, Tesorero General del Estado, ni algún otro funcionario del propio Estado, a menos que se separe ciento ochenta días antes de la fecha de la elección. [...]</p>
---	---

<p>funcionarios del Estado podrán ser electos, siempre que se separen de sus cargos ciento ochenta días antes de la elección. [...]</p> <p>VIII. Separarse del servicio activo con dos años de anticipación al día de la elección, si se trata de miembros del Ejército Nacional o de las fuerzas de seguridad pública del Estado.</p>	<p>VIII. Separarse del servicio activo con ciento ochenta días de anticipación al día de la elección si se trata de miembros del Ejército Nacional, o de las fuerzas de seguridad pública del Estado.</p>
---	--

Esta reforma también flexibiliza los tiempos para la separación del cargo de los funcionarios y de los miembros del Ejército y fuerzas de seguridad pública que deseen ser candidatos a Gobernador.

CONCLUSIONES

Durante las dos décadas de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, materia de nuestro análisis, se observa que las reformas que se realizaron corresponden a la búsqueda del equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; a mejorar su organización e incluso la redacción del texto.

Desde la perspectiva de su trasfondo político, es notorio que también se buscó mayor independencia política con relación a la Federación, pero al mismo tiempo no desvincular a Oaxaca de las políticas nacionales, como ocurrió en los años inmediatos a la conclusión de la Revolución, dada su postura soberanista en el contexto de ese hecho capital.

También se observa que las reformas estudiadas, en el intento de construir una democracia que tutelara los derechos sociales, se adelantó en algunos casos a su época, lo cual es algo que ha distinguido a los legisladores y abogados oaxaqueños, por lo general comprometidos con la vanguardia legislativa en pro de las exigencias de la sociedad oaxaqueña. Esta, a su vez, se ha caracterizado siempre por su carácter exigente en lucha por sus ideales políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Ortiz, Raúl, “100 años de Reformas Legislativas a la Constitución de Oaxaca de 1922”, en Pinacho Sánchez, Eduardo y Raúl Ávila Ortiz (coords.), *Centenario de la Constitución de Oaxaca de 11922. Ensayos académicos conmemorativos*, México, Tirant Lo Blanch, 2022.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca. Bando Solemne de 4 de abril de 1922. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4408/9.pdf>
- Decreto reformando la Constitución del Estado en sus artículos 2, 12, 39, 42, 43, 59 fracción XVIII, 65, 81, fracción VII, 102, 127, fracción XVIII, 161 y IV transitorio. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 28 de febrero de 1923. Tomo VI, número 1.
- Decreto 48 deroga la fracción XXVI del artículo 59 de la Constitución Política Local. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 11 de febrero de 1933. Tomo XV, número 6.
- Decreto 20 se adiciona el artículo 79 y se reforman los 121 y 129 de la Constitución Política Local. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 3 de noviembre de 1934. Tomo XVI, número 44.
- Decreto número 3 reforma el artículo 81 de la Constitución Política Local. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, 19 de septiembre de 1936. Tomo XVIII, número 38.
- Decreto número 4 reforma los artículos 32, 33 y 42 fracción I de la Constitución Política Local. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 19 de septiembre de 1936. Tomo XVIII, número 38.
- Decreto con artículo único. Se reforma el artículo 150 de la Constitución Política Local. Alcance número 51 del *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* el 14 de diciembre de 1936.

Decreto con artículo único. Se reforman los artículos 35 y fracciones III y VII del 68 de la Constitución Política Local. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 15 de abril de 1939. Tomo XXI, número 15.

Espinosa Ramírez, Daysi, *Vida Política y Electoral en Oaxaca durante el periodo postrevolucionario (1920-1932)*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Historia Moderna y contemporánea. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México. 2018 (Investigación realizada con apoyo de CONACYT).

El sistema político oaxaqueño.
El nuevo estado revolucionario
1920-1970

*Moisés J. Bailón Corres**

INTRODUCCIÓN

Con la Revolución mexicana, el sistema regional de dominio que había dirigido a la sociedad oaxaqueña desde mediados del siglo XIX se desestructuró. La derrota de las élites, que con Juárez habían combatido a los conservadores y a los franceses, y que luego encumbraron a su paisano Porfirio Díaz, se inicia con el movimiento maderista, pero su presencia todavía se prolongará por toda la década.

Aunque un poco tarde, en 1920, después de varios años de luchar por la soberanía estatal (1915-1920), las élites oaxaqueñas empiezan a ser desplazadas por el carro de la Revolución, bajo el empuje de políticos ligados a los grupos triunfantes de ésta. El sistema regional de dominio liberal se había consolidado sobre la base de un equilibrio inestable en el que las élites del estado mantenían una alianza histórica con los pueblos oaxaqueños. Con todo y el proceso desamortizador, la mayoría de las comunidades conservarán sus viejas posesiones.

* Investigador Nacional, nivel 1, por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

A pesar de la concentración del poder político y de la saña con que se marcaba a los jefes políticos, los pueblos oaxaqueños habían crecido en número y mantenido sus cuotas de autonomía política local. Aunque se instalaron empresas industriales, comerciales, mineras y plantaciones capitalistas, la economía campesina familiar seguía siendo pieza fundamental de la vida oaxaqueña. Las comunidades y los pueblos oaxaqueños cobraban en parte los favores proporcionados en tiempos difíciles a Juárez y Díaz, poseyendo y disfrazado a veces de composición y reparto, las tierras comunales en la mayor parte del territorio sureño.

De ahí que, para romper esa alianza histórica, las tropas federales —constitucionalistas primero, luego obregonistas y callistas— trataran de reconstruir una alianza con un sector no mayoritario del campesinado oaxaqueño: el desprovisto de tierra, y con la clase trabajadora de las ciudades y de las zonas de agricultura capitalista.

A través del reparto agrario y de la organización laboral, la élite terrateniente, uno de los sustentos del sistema regional de dominio, pierde su fuerza, su poder y es destruida. En su lugar se gesta un nuevo grupo integrado por oaxaqueños venidos de fuera o incorporados localmente a las fuerzas militares y políticas nacionales. Estos nuevos grupos de poder crearán instancias de organización como la Confederación de Partidos Socialistas, la Confederación de Ligas Socialistas y la Confederación Oaxaqueña de Campesinos, que se constituirán en el medio para corporativizar a un sector de la sociedad regional. Así, los grupos emergentes aliados a las instancias federales rompen el nudo de las alianzas de la élite tradicional desde los años veinte, sustituyéndolos en la dirección del estado.

Durante el periodo de la lucha revolucionaria, su culminación y el desplazamiento de las élites locales, de mayo de 1911 a finales de 1925, es decir, en 14 años, hubo 18 gobernantes e igual número de administraciones.¹ Se trató, sin duda, de un periodo de mucha inestabilidad porque de diciembre 1914 a mayo de 1919 habría dos gobiernos en la entidad: el constitucionalista, poco a poco controlando la mayor parte del territorio, y el de la soberanía, hasta el asesinato del gobernador José Inés Dávila, en ese último año.

¹ *Los gobernantes de Oaxaca*, México, J. R. Fortson y Cía., 1985, pp. 170-224.

Es a partir de finales de 1925 cuando se establece más estabilidad en el orden gubernamental. De esa fecha al gobierno de Alejandro Murat Hinojosa ha habido 26 administraciones locales, la mayoría de ellas derivadas de las élites que empezaron a controlar la entidad a partir de 1920. La excepción fue el periodo en el que gobernó Gabino Cué Monteagudo, el primer mandatario local emanando de una coalición de fuerzas políticas diferentes a la que se asumió como heredera de la revolución (PNR, PRM y PRI), quien triunfó en una cerrada elección. En 2022, de nueva cuenta, la alternancia política en Oaxaca se ha refrendado con el triunfo indiscutible de Salomón Jara.

LOS GOBERNANTES CALLISTAS

Tres gobiernos de oaxaqueños venidos del exterior consolidarán al sistema político emanado de la revolución, debilitando a las fuerzas políticas locales que, al amparo de los recuerdos y logros juaristas y porfiristas en la entidad, se habían resistido al cambio político.

Los gobernadores Genaro V. Vázquez, Francisco López Cortés y Anastasio García Toledo, ligados a Plutarco Elías Calles, habrían de dominar el escenario estatal de noviembre de 1925 hasta diciembre de 1936, creando dos instituciones fundamentales para la movilización electoral y el control político de la entidad: la Confederación de Partidos Socialistas, que empieza a fundirse en el PNR en 1929, y la Confederación de Ligas Socialistas, que agrupa a trabajadores y campesinos y que hasta 1938 continuarán siendo pieza fundamental del sistema de dominio regional para disolverse e incorporarse luego en el PRM de cuatro sectores.² A estas organizaciones se sumaba la Confederación Campesina Oaxaqueña, antecedente de la CNC.

² Véase Francisco J. Ruiz Cervantes, “El movimiento de la Soberanía en Oaxaca (1915-1920)”, Víctor Raúl Martínez Vázquez, “El régimen de Manuel García Vigil” y Anselmo Arellanes Meixueiro, “La Confederación de Partidos Socialistas en Oaxaca”, en Víctor Raúl Martínez Vázquez (coord.), *La Revolución en Oaxaca. 1910-1930*, Oaxaca, IAPO, 1985. La edición consultada fue la publicada en versión digital en Oaxaca, por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, pp. 112-183, 184-238 y 239-266.

A diferencia de los periodos anteriores, aunque habría disputas políticas internas en torno al candidato oficial, los gobernantes de la entidad, si bien nacidos en el terruño, llegarán sin haber realizado carrera política local, sino sobre todo por sus relaciones y afectos con el presidente en turno. La Revolución hecha gobierno consolidaba su poder en las regiones y la fuerza electoral en esas contien-das se sustentaba en las organizaciones de campesinos (CNC), tra-bajadores asalariados (CTM y CROM) y sectores medios regionales que se habían sumado al corporativismo del partido nacional.

Sin embargo, las disputas por el poder local serían una pieza distintiva del nuevo sistema político oaxaqueño. Aunque en la ma-yoría de las municipalidades de Oaxaca los ayuntamientos segui-rían designándose sobre la base de asambleas de carácter comuni-tario, en un grupo de municipios, los más importantes económica y poblacionalmente. Este relevo se haría basándose en la lucha de partidos políticos, por lo que se presentarían conflictos y confron-taciones en varios casos, los cuales ocuparán las páginas siguientes.

a) Lucha de partidos

En todo el periodo que va de 1920 a finales de 1970 encon-tramos la reiteración de movimientos de inconformidad, algunos constituidos como movimientos municipales, según los conoce-mos hoy día, contra la designación de candidatos, los resultados electorales y la actitud de las autoridades municipales hacia la población.

En los años veinte, varios partidos tenían presencia tanto en los procesos para designar diputados como en los referidos a ele-gir ayuntamientos. En las elecciones de diciembre de 1921, por ejemplo, hubo quejas de irregularidades e inconformidad en Etlá³ y Zimatlán,⁴ Salina Cruz y Tehuantepec,⁵ Ocotlán⁶ y Juquila.⁷ En

³ *Mercurio*, Oaxaca, 7 de diciembre de 1921.

⁴ *Mercurio*, Oaxaca, 4 de diciembre de 1921.

⁵ *Mercurio*, Oaxaca, 7 de diciembre de 1921.

⁶ *Mercurio*, Oaxaca, 8 de diciembre de 1921.

⁷ *Mercurio*, Oaxaca, 17 de diciembre de 1921.

algunos casos, como Jalatlaco —entonces municipio libre, cargo que perdería más tarde, ya que hoy es un barrio de la capital—, se anulaban las elecciones y la legislatura designaba una Junta de Administración Municipal.⁸ Por diferencias entre algunos poblados y los funcionarios regionales, se desconocía a la autoridad electa en San Juan Mixtepec, en donde el juez detuvo al ayuntamiento apoyado en la fuerza pública y nombró uno nuevo.⁹

En otros casos, como en Juchitán en 1922, se daba la queja de que, como las juntas computadoras eran controladas por las autoridades municipales, se habían entregado las credenciales de triunfo a la planilla perdedora.¹⁰ Las planillas contendientes tenían fuerzas equilibradas en Oaxaca, Tuxtepec¹¹ y Ocotlán.¹² En Tejupan y Huahuclilla había quejas de alguno de los contendientes,¹³ al igual que en Jalapa de Díaz,¹⁴ Miahuatlán,¹⁵ Santa María Ixcatlán¹⁶ y en la propia capital del estado.¹⁷

El municipio es uno de los aparatos del sistema regional de dominio. Con el alzamiento delahuertista y la derrota del gobernador García Vigil —obregonista inicial que luego se uniría a la aventura delahuertista—, las autoridades del ayuntamiento de la capital del estado y de otras poblaciones que apoyaron la insurrección fueron sustituidas por Juntas de Administración Municipal a mediados de 1924.¹⁸ Igual medida, para que se designaran Juntas de Administración se tomarían como resultado de irregularidades electorales, a finales de 1926, en los municipios de Ejutla,

⁸ *Mercurio*, Oaxaca, 3 de enero de 1922.

⁹ *Mercurio*, Oaxaca, 10 de febrero de 1922.

¹⁰ *Mercurio*, Oaxaca, 8 de diciembre de 1922.

¹¹ *Mercurio*, Oaxaca, 11 de diciembre de 1925.

¹² *Mercurio*, Oaxaca, 2 de diciembre de 1923.

¹³ *Mercurio*, Oaxaca, 11 de diciembre de 1925.

¹⁴ *Mercurio*, Oaxaca, 11 de diciembre de 1925.

¹⁵ *Mercurio*, Oaxaca, 7 de diciembre de 1926.

¹⁶ *Mercurio*, Oaxaca, 14 de enero de 1828.

¹⁷ *Mercurio*, Oaxaca, 9 de diciembre de 1925.

¹⁸ Víctor Raúl Martínez V., “El régimen de García Vigil”, en Víctor Raúl Martínez V. (coord.), *La revolución en Oaxaca 1900-1930*, Oaxaca, IEEPO, ed. digital, 2005, pp. 234-236.

Ayutla, San Cristóbal, Pochutla y Teposcolula.¹⁹ En diciembre de 1928 el congreso declararías nulas las elecciones en Tlacolula, Tehuantepec, Salina Cruz, Juchitán, Matías Romero, San Agustín Etlá, Huautla de Jiménez, Niltepec y Juquila Mixes,²⁰ designando también juntas administrativas.

b) Lucha electoral controlada

Antes de la existencia de la Confederación de Partidos Socialistas de Oaxaca, creada después de 1925, el conflicto electoral —ocurrido sobre todo en las ciudades de importancia estatal— se dirimía entre diversas fuerzas partidarias confrontadas en el ámbito estatal o municipal. Con la creación de la Confederación, poco a poco, el conflicto político dejó de ser un asunto entre fuerzas opuestas, para convertirse en disputas entre partidos locales pertenecientes a una misma organización regional. Este hecho es de gran trascendencia en el proceso de consolidación de la nueva élite política posrevolucionaria en Oaxaca.

La organización política local siguió teniendo en el ayuntamiento —como en la época colonial— su principal punto de apoyo en un territorio agreste y aislado: a principios de los años veinte, los pueblos estaban organizados en 574 municipios (que se volverán 572 y luego 570 para el fin de este periodo, por cambios de categoría), con grandes dosis de autonomía local combinada con la pervivencia de algunos cacicazgos regionales como el de Helidoro Charis en el Istmo, hasta su muerte en 1964.

Poco a poco, las fauces del partido de Estado (PNR, PRM y luego PRI) lograrán un acomodo con la estructura municipal. En la mayoría, respetando los procedimientos internos de los pueblos indígenas y haciéndolos aparecer hacia el exterior como triunfos suyos; y en el grupo menor de municipios, sobre todo de poblaciones más grandes y diferenciadas social y económicamente, en donde se presentarán conflictos recurrentes en cada

¹⁹ Anselmo Arellanes en “La Confederación de Partidos Socialistas en Oaxaca”, en Víctor Raúl Martínez V. (coord.), *op. cit.*, p. 261.

²⁰ *Mercurio*, Oaxaca, 30 de diciembre de 1928.

elección, convertirá a estas disputas en meros desarreglos internos del partido.²¹

Aunque será la base de la cuota oaxaqueña para la creación del PNR, hasta 1934 la Confederación de Partidos Socialistas sigue haciendo vida pública como tal, firmando con su nombre original. Posteriormente, el membrete desaparece para hablarse solamente del Partido Nacional Revolucionario.

Mediante la figura del partido dominante, el sistema regional de poder oaxaqueño encuentra un mecanismo que le permitirá dirimir los conflictos ocurridos en algunos municipios como resultado de las fuerzas enfrentadas en la elección de las autoridades municipales. En los años treinta, la predominancia y dominio de los partidos de la Confederación se expresaba en el hecho de que, en las principales poblaciones de la entidad, las planillas triunfadoras eran las de partidos ligados a ella.

A finales de 1931, el Diputado Anastasio García Toledo, dirigente de la Confederación, comunicaba al presidente del Comité Nacional del PNR, Manuel Pérez Treviño, lo siguiente:

Satisfáceme comunicar a Usted informes recibidos todos los partidos que integran Confederación Partidos Socialistas Oaxaca, elecciones municipales efectuáronse ayer sin novedad en todo el Estado, habiéndose desarrollado reñida lucha democrática en diversas poblaciones; pero siempre dentro del orden y entre los propios partidos confederados que solicitaron previamente dejárseles en libertad para demostrar su mayoría. [...] Es muy significativo que en todo el estado no exista un sólo partido organizado independiente Confederación, por lo que puede afirmarse Confederación Partidos políticamente controla todo Estado.²²

En ese año, los expedientes electorales de municipios tradicionalmente conflictivos como Oaxaca, Pochutla, Tlaxiaco, El Tule, Tehuantepec, Juchitán, ETLA, Ejutla, Ixtepec, Ojitlán, Huautla y otros, se cerraban sin ninguna inconformidad. De igual forma

²¹ Jaime Bailón Corres, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México; una historia política de Oaxaca*, México, El Colegio de México, 1a. reimpresión, 2002, pp. 179-183.

²² *Mercurio*, Oaxaca, 8 de diciembre de 1931.

sucedería en los municipios de Salina Cruz, Tuxtepec, Ocotlán y Yalalag, en la que competirían dos partidos de la Confederación. En los casos de Juquila, Tuxtepec y Cuicatlán, sin embargo, habría irregularidades que se tendrían que atender por inconformidades de uno de los confederados que competían.²³

Al incorporarse los partidos locales en un sólo frente, el conflicto político dejaba de ser un asunto de confrontación estado-sociedad, para convertirse en tema de política interna de partido. Esto consolidaba la nueva configuración del sistema político.

Así, el municipio de Oaxaca, que a principios de los años veinte tuviera dos fuerzas contendientes fundamentales: la de la soberanía y el juarismo liberal y la del grupo aliado al gobierno federal, para 1931 tenía una estructura unificada. En ese año se postula una planilla apoyada por los partidos: Regional Laborista, Radical de Trabajadores, Reivindicador del Trabajo, Socialista Oaxaqueño y Liberal Socialista —todos, parte de la Confederación—, a los que se les uniría incluso una organización: la “Artículo 123”. El resultado fue que no hubo opositores, obteniéndose una votación de 4 mil 471 votos.²⁴

El nuevo sistema político que crecía, incorporándose algunos elementos de las élites anteriores, construía la figura del partido hegemónico. Al principio organizado con afiliaciones de muchos partidos locales, coordinados desde la Confederación de Partidos Socialistas, la que a su vez formaba parte del PNR. Poco más tarde desaparecerían los partidos locales y en su lugar aparecería el proceso de consulta a las bases, para dirimir las diferencias que antes se expresaban formando partidos. La lucha municipal entraba en una nueva fase.

Como quiera que sea, en la mayoría de las municipalidades los pueblos seguirían apegados a sus procedimientos tradicionales de designación, respetándoles la Confederación, y, luego el PNR, su derecho a proceder de esa manera a fin de ganar su lealtad en los procesos de elección federal y estatal.

²³ *Mercurio*, Oaxaca, 8 de diciembre de 1931.

²⁴ *Mercurio*, Oaxaca, 8 de diciembre de 1931.

CARRANCISTAS Y OTROS COLORES

En el lapso que va de 1940 a 1970, diez gobernadores conducirán los rumbos de Oaxaca. Los tres primeros habían participado en el carrancismo.²⁵

Comenzamos con el coronel Constantino Chapital (1936-1940), antes diputado del ala radical en la legislatura cardenista federal, quien avanzó en el reparto agrario en la entidad, gestionó la federalización de la enseñanza primaria, inició obras de potabilización del agua en la capital y vio los primeros trazos y terracerías de la carretera hacia la Ciudad de México. Dejó el poder en diciembre del primer año de la década, después de reformar la constitución para reducir la exigencia constitucional de residencia de un año a la mitad, para que el general Vicente González Fernández (1940-1944), pudiera postularse en una disputa interna con oaxaqueños ausentes del terruño y de estos pagos.²⁶

De escasa capacidad administrativa y política, González, quien había sido jefe de la Policía del Distrito Federal, comandante de la Primera Zona Militar y Jefe de la Guarnición de la Plaza de la Ciudad de México, cargos que reflejan su cercanía a Cárdenas, logró lidiar un poco con las élites económicas y políticas de la ciudad capital, fomentó el turismo, realizó la Primer Gran Feria Indígena, y expidió la ley sobre protección de monumentos coloniales, artísticos, históricos y poblaciones típicas y otras actividades de fomento, pero aplicó mano dura en la entidad; eran tiempos de la Segunda Guerra Mundial. Apoyado por la recién creada policía judicial, combatió bandas de asaltantes y delincuentes que asolaban varias zonas del interior, al mismo tiempo que propició la persecución de agraristas que apoyaron la campaña de Almazán. En su periodo se dio la muerte de algunos caciques regionales como Daniel Martínez, del distrito mixe, y Celestino Guzmán, en Juxtlahuaca. Todo ello en la búsqueda del control de los competidos procesos electorales municipales.

²⁵ *Los gobernantes de Oaxaca*, México, J. R. Fortson y Cía., 1985, pp. 238-260.

²⁶ *Idem*. Jaime Bailón Corres, "Oaxaca frente al nuevo federalismo (1940-1970)", en María de los Ángeles Romero Frizzi *et al.*, *Oaxaca. Historia Breve*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 223-247.

Eso sucedió a grado tal que, en el segundo año de su gobierno, el Senador Heliodoro Charis Castro lo denunció en México por más de 40 muertos a manos de sus policías. Durante su periodo se daría el trágico suicidio en el Palacio de Donceles, en plena junta calificadora federal, del oaxaqueño Jorge Meixueiro, quien con acta de mayoría le arrebataron la elección del distrito serrano de Ixtlán en agosto del 1943.²⁷

El gobernador oaxaqueño libró también el descontento popular en la ciudad al intentar instalar medidores domiciliarios para cobrar el consumo de la recién instalada red de agua potable. La llegada a la comandancia de la zona militar de Joaquín Amaro equilibraría las cosas un poco en la entidad. Este acontecimiento estuvo ligado a la sucesión del gobierno local, luego de modificar la Constitución para ampliar de cuatro a seis años el siguiente periodo de gobierno (1944-1950).

Distanciado por quien habría de sucederle, y que había sido un antiguo subordinado suyo, pero que también había aspirado a gobernar Oaxaca en las sucesiones de 1936 y 1940, intentó imponerle diputados “gonzalistas” a la legislatura local que iniciaría el general Edmundo Sánchez Cano, controlando el recinto parlamentario con su grupo y su policía. Hubo de requerir la mediación de la zona militar y finalmente de la Secretaría de Gobernación para que el asunto se resolviera.²⁸

El general Edmundo Sánchez Cano (1944-1947), quien también luchó del lado carrancista, había sido Secretario de Acción Social Militar en el primer Comité Central Ejecutivo del PRM de 1938, y llega al gobierno apoyado por el presidente Ávila Camacho. Le toca presenciar el tránsito del PRM de cuatro sectores, al PRI trisectorial.²⁹

²⁷ *Los gobernantes de Oaxaca*, México, J. R. Fortson y Cía., 1985, pp. 238-260; Jaime Bailón Corres, “Oaxaca frente al nuevo federalismo (1940-1970)”, *op. cit.* y Ben Smith, “New Lines of Inquiry Into the Post-revolutionary State in Oaxaca (1934-1947)”, pp. 183-197 en Carlos Sánchez Silva (coord.), *Historia, sociedad y literatura en Oaxaca: Nuevos enfoques*, Oaxaca, IIHUAB-IO-IEEPO, 2004, pp. 183-197.

²⁸ *Los gobernantes de Oaxaca...*, *op. cit.*, y Jaime Bailón Corres, *op. cit.*

²⁹ *Los gobernantes de Oaxaca...*, *op. cit.*, y Jaime Bailón Corres, *op. cit.*

LA CAÍDA DE SÁNCHEZ CANO

Como resultado de la recuperación y recomposición de las élites tradicionales oaxaqueñas, se generó un movimiento político que incorporó en un sólo frente a las clases propietarias, los grupos populares, campesinos y locatarios del mercado, el personal docente y el estudiantado del Instituto de Ciencias y Artes, lo que asumió características de autonomía regional.

El motivo lo desató el decreto 151 de la legislatura local que restituía al gobierno del estado la facultad de calificar al comercio para efectos fiscales, misma que había sido concedida desde 1937 a la Cámara de Comercio. Otros decretos, como el 150 y del 152 al 158, se encaminaban a gravar las diversiones, la producción agrícola y se imponían contribuciones a los propietarios de predios con valor mayor a los 300 pesos, además de emitirse una ley sobre patentes de gaseosas. Todo esto originó la construcción de una fuerza política y de un movimiento social que fue en ascenso y que se extendió por las principales ciudades de la entidad. Estaba además el decreto 171 que reformaba la Ley Orgánica del Instituto de Ciencias y Artes, que había logrado mayor autonomía de gestión y en el proceso de elección de sus autoridades.³⁰

La identidad de la región oaxaqueña fue encabezada por intelectuales conservadores —algunos afiliados al PAN y al sinarquismo— y por los propietarios de la ciudad capital. Después de movilizaciones y represión con saldo de algunos muertos, el conflicto terminó con la solicitud de renuncia del general Edmundo Sánchez Cano a la gubernatura del estado, a los dos años y días de estar en funciones. La salida del gobernador en enero de 1947 tuvo que darse a pesar de que éste había logrado aglutinar a su favor a un grupo importante de campesinos y trabajadores y autoridades municipales; los viejos fueros de las élites oaxaqueñas se instauraban de nuevo.³¹

³⁰ Véase Héctor Gerardo Martínez Medina, *Historia de una crisis política local: La caída del gobernador de Oaxaca, Edmundo Sánchez Cano, 1947*, México, Tesis de Maestría en Historia-UAM Iztapalapa, 1984.

³¹ *Idem.*

Al haber penetrado la estructura misma del partido oficial, los herederos locales de las élites porfiristas habían construido sus redes al interior del sector popular. Profesionistas ligados a las clases propietarias conservadoras dirigían el sector, encabezando a importantes núcleos populares del mismo, como los locatarios de los mercados y pequeños comerciantes y a estudiantes y maestros del Instituto. Desde ese momento, en todo lo que vendría por delante, la Cámara de Comercio tendrá en el sector popular del partido oficial un aliado indiscutible para reconstituir la fuerza de unas élites regionales conservadoras.

A la salida de Sánchez Cano entra como gobernador interino Eduardo Vasconcelos, el 19 de enero de 1947, quien gobierna hasta el término constitucional del 1 de diciembre de 1950. Este oaxaqueño había sido Secretario de Gobernación y de Educación Pública con el presidente Abelardo Rodríguez, y venía de ser ministro de la Suprema Corte. Aunque desarrollado en la administración federal, Vasconcelos estaba identificado con las clases propietarias de la ciudad capital, en donde había nacido y estudiado, por lo que su llegada fue concebida como un triunfo para todos los grupos sociales que se habían movilizadado en las jornadas de enero.

Sin duda alguna, el gobierno interino de Vasconcelos, ligado a las élites oaxaqueñas, devino en gobernabilidad y estabilidad. Siendo un hombre ilustrado y con sentido político, también otras cosas destacarían durante su gestión de cuatro años.

En primer lugar, deroga el decreto 171 que restaba autonomía al Instituto de Ciencias y Artes (los otros decretos en cuestión habían sido derogados en los primeros días del año, en plena crisis, por Sánchez Cano). Realiza un intento serio por utilizar la planeación como base para definir el rumbo económico y social del estado, encargando al prestigiado intelectual mexicano Moisés T. de la Peña la elaboración del estudio *Oaxaca económico*, que, sin embargo, quedaría en un diagnóstico sin que lograra aplicarse. Inicia también un tímido esfuerzo de instalación de pequeñas empresas descentralizadas como una termoeléctrica en Tlaxiaco y la Administración Oaxaqueña de Deportes. En la capital realiza el remozamiento del conjunto arquitectónico de la Iglesia de la Soledad —la Plaza de la Danza, el jardín Sócrates;

rehabilita los exconventos de San José y San Agustín y el edificio que ocuparía la Biblioteca del Estado, creando la sección de autores y asuntos oaxaqueños—. Inaugura la escuela modelo “Miguel Alemán”; construye el jardín Conzatti, en honor de Casiano, el ilustre botánico italiano radicado en Oaxaca, y el parque de béisbol que lleva actualmente su nombre y es casa del equipo Guerreros de Oaxaca, además de otros parques deportivos y el estímulo la práctica de estas actividades en la entidad, junto con la creación de escuelas y el fomento a la enseñanza.³²

Uno de sus principales aportes, que hasta el siglo XXI empezamos a valorarlos en toda su magnitud, fue el decreto 170 de junio de 1948 que creaba la Escuela Oaxaqueña de Música y Declamación, que inició actividades al año siguiente con 424 alumnos inscritos, en piano, violín, canto, guitarra, violonchelo y alientos.

Mediante el mismo decreto, en junio de 1950, daría paso a la Escuela Oaxaqueña de Bellas Artes con las nuevas secciones de danza, teatro, pintura y escultura, que en breve llegaba a más de mil estudiantes. Si recordamos la enorme importancia que los artistas oaxaqueños tienen en los campos musicales y de las artes plásticas, dentro de la entidad, en el país y en el extranjero, la decisión de Eduardo Vasconcelos catapultó la centenaria sensibilidad creadora de los oaxaqueños mediante el aprendizaje formal. Junto con otros proyectos culturales, como la Biblioteca del Estado, la escuela pasaría años más tarde a formar parte de la Universidad “Benito Juárez” de Oaxaca, como escuela de Bellas Artes.³³

LA CAÍDA DE MAYORAL HEREDIA

Al término del interinato de Eduardo Vasconcelos, las élites de la capital del estado buscaron influir en la designación de un candidato a la gubernatura adecuado a los intereses regionales, apoyados por quien salía.

La persona indicada era el doctor Manuel Canseco Landeros, presidente municipal de la capital. Sin embargo, el peso de las

³² Jaime Bailón Corres, *op. cit.*

³³ *Idem.*

articulaciones centrales se impuso y el candidato oficial fue el ingeniero Manuel Mayoral Heredia, quien había sido Subsecretario de Comunicaciones y era respaldado por el Presidente Alemán.³⁴

Al igual que Sánchez Cano, Mayoral Heredia, quien asumió el cargo en diciembre de 1950 y debería terminar en 1956 (pero lo hizo, por lo que comentamos adelante, en 1952) intentó echar a andar algunas bases para la modernización del Estado, como lo fue el desarrollo de la irrigación y la adquisición de maquinaria agrícola, la industrialización, la apertura a los mercados de la aislada región costera y otras acciones.

Al decretar un Código Fiscal y otras medidas administrativas que fueron mal vistas por la clase propietaria de la ciudad capital, el Estado se volvió a ver inmerso en un nuevo movimiento social. Dentro de otras cosas, se acusaba de ausentismo al gobernador en turno, el cual, en 11 meses de administración, había salido a la ciudad de México 113 días, más de la tercera parte de su tiempo. Otro de los puntos de la inconformidad local era que sus colaboradores más cercanos provenían de la Ciudad de México.³⁵

La oposición a Mayoral Heredia llevó a la formación del Frente Cívico Oaxaqueño, encabezado por los dirigentes del Instituto de Ciencias y Artes, la Cámara de Comercio y sectores populares de la entidad. Militantes del PAN, de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano y del Partido Comunista Mexicano participaban en el movimiento social. Se desplegaba una red de alianzas en todo el estado para confrontar un gobernador fiel al proyecto del centro nacional que buscaba modernizar Oaxaca.³⁶

La situación del gobernante alemanista se complicaba por la coyuntura electoral nacional en la que ya existía candidato a la presidencia de la República: Adolfo Ruiz Cortines, y había una fractura en el PRI con la candidatura del General Miguel Hen-

³⁴ Felipe Martínez López, “El movimiento oaxaqueño de 1952”, en Raúl Benítez Zenteno (coord.), *Sociedad y política en Oaxaca 1980*, Barcelona, II-SUABJO, 1982, pp. 271-287 y Felipe Martínez López, *Economía y política en Oaxaca. La crisis de 1952*, Oaxaca, Tesis de Licenciatura en Sociología-UABJO, 1979.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

riquez Guzmán, respaldado por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano. El 17 de julio, Mayoral Heredia solicitaba una licencia por 10 días y el 25 volvía a hacerlo por cuatro meses. En su lugar entraba otro general oaxaqueño, ausente, pero con alta sensibilidad política, Manuel Cabrera Carrasquedo, quien, desde la represión ocurrida unos meses antes, se había hecho cargo de la jefatura de policía de la entidad.³⁷

LOS SIGUIENTES GOBIERNOS ESTATALES

El general Manuel Cabrera Carrasquedo hizo buena labor de pacificación de los ánimos políticos a partir de que se hizo cargo del gobierno en agosto de 1952, luego de la licencia de Mayoral. En primer lugar, para diferenciarse de quien salía sin terminar su mandato, integró su equipo de gobierno con políticos locales, como lo había ofrecido. En su periodo, el Instituto de Ciencias y Artes se convierte en Universidad Benito Juárez, por decreto del 17 de enero de 1955, a la que dota de infraestructura.³⁸

Pero Cabrera Carrasquedo no pudo terminar su mandato, pues falleció en octubre de 1955. Entró en su relevo otro militar, José Pacheco Iturrubarría (1955-1956), también con reconocimiento de las élites de la capital.

De aquí en adelante, hasta los años setenta, las cosas marcharán mejor en el gobierno y terminarán sus periodos Alfonso Pérez Gazga (1956-1962), que lo hace bien, Rodolfo Brena Torres (1962-1968), amigo del presidente Adolfo López Mateos y quien puede ser considerado como el primero que logra concretar algunos puntos del proyecto modernizador de la entidad, ya que creó varias empresas paraestatales e impulsó el Plan Oaxaca, un gran estudio de las potencialidades económicas de la entidad financiado por las Naciones Unidas, cuyos diagnósticos serán la base de planes y programas de desarrollo que se intentarán cuajar en las siguientes décadas del siglo y el actual siglo XXI.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Jaime Bailón Corres, *op. cit.*

Los años sesenta sorprenderían al estado con la misma situación resolviendo el conflicto interno en los procesos de auscultación, pero incapacitado para destruir un descontento que cada vez era más permanente en un grupo de municipios que no tenían otra opción, fuera de la del PRI, que la representada por el Partido Acción Nacional.

Para esos años, el PRI tenía muy claro cuál era el grupo de municipios en donde tendría problemas en la designación de los candidatos. A lo largo de las décadas anteriores se había formado un perfil de municipios con competitividad política y otro, la mayoría de ellos, en donde el partido respetaría las formas tradicionales de elección comunitaria, que luego presentaría como triunfos a su favor.

En su convocatoria de agosto de 1965 para el registro de planillas con miras a las próximas elecciones municipales de diciembre, el PRI establece requisitos para un grupo de municipios, que son los que constituyen el cuerpo de sus preocupaciones. Para registrar precandidatos al ayuntamiento de la ciudad de Oaxaca, los postulantes deberían presentar como mínimo 2 mil firmas de adhesión. Para un grupo de 16 municipios, deberían ser 750 firmas. La exigencia se reducía a 500 firmas en 51 municipios.³⁹ En total, 69 municipios en los que había competencia interna en el partido.

³⁹ En el primer grupo estaban los municipios de Acatlán de Pérez Figueroa, Cosolapa, Juchitán, Ixtepec, Huajuapán, Loma Bonita, Matías Romero, Miahuatlán, Salina Cruz, Tuxtepec, Teposcolula, Tehuantepec, Teotitlán del Valle, Ocotlán, Valle Nacional y Pochutla.

En el segundo grupo se encontraban los casos de Ejutla, Pinotepa, Villa Alta, Etna, Tlaxiaco, Tlacolula, Nochixtlán, Cuyamecalco, Putla, Cuicatlán, San Pablo Huixtepec, Tututepec, Jamiltepec, Zaachila, Zimatlán, Tlaxiactac, Huixtzo, Telixtlahuaca, San Marcos Arteaga, Chazumba, Mariscala de Juárez, Niltepec, Tezoatlán, Ixtlán, Tapanatepec, Unión Hidalgo, Zanatepec, Juquila, San Pedro Apóstol, San Juan Chilteca, San Antonino Castillo, Santa María Huatulco, Pluma Hidalgo, San Miguel Ahuehuetitlán, Silacayoapan, San Miguel Sola de Vega, Comitancillo, Huamelula, Jalapa del Marqués, San José Tenango, Tamazulapan, Tejupan, Tlacoahuaya, Díaz Ordaz, Mitla, Chalcatongo, San Pedro Ixcatlán, Jalapa de Díaz, Ojitlán, Yalalag y Yautepec. Véase "Convocatoria del CDE del PRI", en *El imparcial*, Oaxaca, 5 de agosto de 1965.

Para los restantes 501 municipios, los procedimientos de selección serían los de la propia comunidad y el municipio indígena: se resolverían mediante sus procedimientos de usos y costumbres que venían desde el siglo pasado. Una vez electos por sus procedimientos internos, serían registrados por el PRI como sus candidatos y luego se presentarían en los medios como ayuntamientos en los que había triunfado el Partido de la Revolución Mexicana.

Los años setenta

Sigue en la lista de gobernadores oaxaqueños el Ingeniero Víctor Bravo Ahuja, quien gobernó de 1968 a 1970 y se convirtió en un gran impulsor de la enseñanza tecnológica profesional y del nivel secundario en la entidad. Abandona el estado no por movimientos populares, sino para asumir la Secretaría de Educación Pública, invitado por el presidente Echeverría al comienzo de su mandato.⁴⁰

Al gobernador constitucional lo sustituyó como interino el secretario general del despacho, Fernando Gómez Sandoval, quien asume el poder el 1 de diciembre de 1970 y lo deja el mismo día del año de 1974. Fue un personaje con bonhomía y cuya carrera política era local, que había sido funcionario en administraciones anteriores, además de profesor y rector de la Universidad Benito Juárez de Oaxaca.⁴¹

Los años setenta se distinguen en la entidad sureña por una cauda de conflictos y contradicciones acumulados desde las décadas anteriores. En estas condiciones, el surgimiento de frentes populares y otro tipo de organizaciones y movilizaciones coincidirán coyunturalmente con los intereses del gobierno central, sobre todo durante los primeros años de presidente Echeverría, proclive a avances en materia de reparto agrario y a la “apertura democrática”.

Pero también sus tiempos se ajustarán a los de la pérdida de legitimidad del Estado Mexicano, derivada de la represión estu-

⁴⁰ Jaime Bailón Corres, *op. cit.*

⁴¹ Jaime Bailón Corres, *op. cit.*

diantil de 1968, el deterioro de los mecanismos de control de las masas del campo y la ciudad, del fin del llamado “milagro mexicano” y de la aparición de elementos más claros de una crisis económica, que año con año se empezará a expresar en inflación y a mediados del decenio en la devaluación del peso, el cual se había mantenido estable desde los años cincuenta.⁴²

Sin embargo, en el transcurso de esa década y la siguiente, otros partidos y otras condiciones de lucha se presentarían para modificar una parte del espectro de las fuerzas políticas enfrentadas en los procesos municipales. En algunos municipios aparecerá el PARM como instancia de representación para los priistas descontentos y en el Istmo de Tehuantepec surgirán algunos núcleos de militancia del Partido Popular Socialista. El PAN había venido participando desde 1950 en Huajuapán y otros municipios de la mixteca.

Aunque con altas dosis de conflictos internos, la falta de competitividad con otros partidos poco a poco desgasta la legitimidad del sistema electoral mexicano. Esto orillaría a una reforma política iniciada a finales de los años setenta que abriría el espectro de partidos y permitiría canalizar muchos de los descontentos internos al partido oficial mediante su reivindicación por parte de los partidos de oposición.

UN NUEVO SISTEMA REGIONAL DE DOMINIO

A finales de la década de los años cuarenta y principios de los años cincuenta, se habían generado en la entidad movimientos pluriclasistas en los que de nuevo las clases propietarias del estado encabezan una alianza con los sectores medios, los estudiantes del Instituto de Ciencias y Artes, locatarios de los mercados y campesinos que desembocarán en la caída de dos administraciones gubernamentales que tenían su principal soporte en el gobierno depositado en la Ciudad de México.

⁴² Jaime Bailón, *op. cit.* y Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.), *La composición del poder. Oaxaca 1968-1984*. México, INAP, 1987.

Parte de los motivos que detonaron estos movimientos, además del evidente ausentismo y falta de articulación con los grupos sociales de la capital del estado, se originan por su intención de implementar medidas de fortalecer sus fuentes de captación fiscal, la integración económica de la entidad y modernizar la agricultura. A partir de ese momento la clase política regional empieza a recomponer un nuevo sistema regional de dominio en sus relaciones hacia la federación, liderando a la sociedad regional y desplazando a los políticos modernizadores.

Sin embargo, en la década de los años setenta la sociedad regional muestra un proceso de maduración. Sectores de los grupos y clases populares del estado: sobre todo campesinos de las regiones de los valles centrales, istmo, costa y tuxtepecana; trabajadores asalariados y colonos de la capital del estado, del Istmo y Tuxtepec; estudiantes universitarios, normalistas y tecnológicos irrumpirán en la escena política. Se generan varios movimientos sociales, algunos en busca de autonomía para designar sus autoridades escolares y el contenido de la enseñanza, otros reclamando la tierra para producir o vivir por medio de invasiones a pequeños propietarios; mejores salarios, huelgas y organización de sindicatos independientes.

Pese a la represión del gobierno estatal, se comenzará a abrirá un nuevo arco de solidaridades que irán perfilando la modernización política de la sociedad regional, con el respaldo que desde el centro del país se tendrá en la figura del presidente Luis Echeverría.

Esta nueva configuración regional permitirá en las décadas siguientes, mediante la disputa electoral, el acceso al control de los ayuntamientos, al lado de la reiteración de movimientos sociales populares. En estos nuevos escenarios se perfilará una mayor participación política, ampliándose el espectro ideológico y de fuerzas que componen la realidad del estado y que hacen de su actual sistema regional de dominio una instancia que resulta de negociaciones y articulaciones permanentes.

De esa manera, la mayor parte de los ayuntamientos seguirán nombrando a sus autoridades por medio de sus usos y costumbres y conservando una autonomía local, en las que el PRI los hace aparecer como triunfos suyos. En realidad, los pueblos in-

dígenas mantienen el respaldo al partido oficial en elecciones de diputados y gobernador, diputados federales, senadores y presidente de la República, a cambio de que se respete su autonomía y se atiendan sus demandas de dotación de recursos para obras de desarrollo económico y social.

Pero en una centena de municipios existirá mayor confrontación política entre los grupos priistas, lo que favorecerá escisiones internas que nutrirán la aparición de los partidos políticos de oposición, primero el PAN, que ya existía desde épocas anteriores, luego el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, y finalmente el Partido Comunista Mexicano, que es legalizado después de décadas de persecución, por medio de la Reforma Política que realizó en 1977 el Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles.

La apertura de nuevos espacios en la contienda electoral desactivaría parte de los conflictos internos del PRI, los desahogaría en alguna medida y permitiría la formación de clientelas opositoras haciendo más funcional el sistema electoral local.

La transición a la democracia oaxaqueña iniciaría a principios de los años ochenta con los primeros triunfos y gobiernos municipales de oposición exitosos, como el caso de Juchitán de Zaragoza, en donde la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo, aprovechando el registro reciente del Partido Comunista Mexicano, instaura un primer ayuntamiento en la segunda ciudad más importante del estado de Oaxaca.

Al igual que lo hiciera el PAN en Ciudad Juárez, el municipio oaxaqueño sería la primera piedra sólida para el inicio de la transición política en la entidad sureña. Pero esa historia merece otro contador.

COLOFÓN

A lo largo de su historia, Oaxaca había mantenido una configuración política definida por un equilibrio de fuerzas en que las élites que han controlado los destinos de la entidad no pudieron romper con las formas de articulación política y económica de los pueblos indígenas.

A principios de la independencia México tenía una población aproximada de 6 y medio millones de personas, de las que cerca del 60% era indígena, un 22% mestizos y castas, y el 18% eran españoles y criollos.⁴³

En esos mismos años, Oaxaca tenía una población aproximada de 460 mil habitantes, de los que más del 80% eran indígenas. Estaba integrada por 805 pueblos, de los que 150 tenían reconocimiento de ayuntamientos constitucionales y 655 eran repúblicas —herederas de las repúblicas de indios—. ⁴⁴

A mediados del siglo XIX la población indígena a nivel nacional era de sólo un 27%. Por el contrario, en 1858 había en Oaxaca 531,768 personas, de las que más del 86% eran indígenas. Existían 948 pueblos con autonomía política propia y las comunidades indígenas eran propietarias de más del 80% de la superficie del estado.

Para 1910, con una población de más de 948 mil personas, los indígenas representaban el 87% del total. Se estimaba que existían en la entidad 1,008 pueblos, 27 villas, 7 ciudades, además de 83 rancherías, 752 ranchos y 183 haciendas.⁴⁵ Estos asentamientos se dividían administrativamente en 516 municipios y 630 agencias municipales.⁴⁶

De acuerdo con el Censo de 2020, Oaxaca es la entidad que registra el mayor porcentaje de hablantes de lengua indígena: 31.18% de su población de tres años o más tiene ese carácter.

⁴³ Josefina Zoraida Vázquez, “El establecimiento del México independiente. (1821-1848)”, en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, SEP/Academia Mexicana de Historia/FCE, 2010, pp. 163-183 y Arturo Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE, 2003, pp. 41-62.

⁴⁴ “Decreto del 6 de mayo de 1826. División y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre de Oaxaca”, en *Colección de leyes y decretos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, vol. 1, pp. 258-297.

⁴⁵ Paul Garner, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*, México, FCE, 1988, p. 38.

⁴⁶ Gobierno del Estado de Oaxaca, *Estudio sobre la integración municipal*, Oaxaca, s/e, vol. 1, 1981, fotocopia, p. 30.

Para 2010, el 58% de los oaxaqueños se había autoadscrito como parte de alguno de los 64 pueblos indígenas existentes en México, principalmente de los 15 reconocidos en la Constitución oaxaqueña.

En 2022, en la entidad se concentra casi el 23% de los municipios del país, 417 electos por usos y costumbres y 153 por partidos políticos. Existen, además, más de 729 agencias municipales y más de 1526 agencias de policía, las que también disponen de autonomía política para designar a sus autoridades menores.

Tenemos el 34% de la tierra comunal de México. La tierra comunal representaba, en datos del Registro Agrario Nacional (RAN) de 2002, el 61.6% del total de la superficie estatal que era de 9.3 millones de hectáreas. Si a ésta le sumamos la superficie ejidal, el 79.2% de la tierra en Oaxaca está en manos de las comunidades agrarias y campesinas; un 8.6% está en litigio entre ellos; y sólo en 12.2% tiene carácter privado.⁴⁷ Además, la entidad es reservorio de una gran cantidad de bosques, especies vegetales y animales de México.

Al lado de todo este patrimonio histórico, el otro lado de la paradoja es el siguiente. Nuestra sociedad estatal refleja a diario la situación de pobreza, marginalidad y falta de acceso a los servicios fundamentales para una vida digna, de parte importante de los oaxaqueños. Cada encuesta y sondeo del INEGI nos muestra que, junto con Chiapas y Guerrero, estamos en la disputa de cuál de los tres registra las cifras de bienestar y desarrollo más bajas del país.

⁴⁷ Para ampliar más sobre el peso que las tierras de los pueblos indígenas han tenido en la conformación del sistema regional de dominio en Oaxaca se pueden ver mis libros *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el Sur de México: Una historia política de Oaxaca*. México, El Colegio de México, 1a. reimpresión, 2002 y *La masacre de Agua Fría, Oaxaca: etnocidio y genocidio estatal o autogenocidio comunitario*, México, CNDH, 2016.

La reconfiguración del sistema político oaxaqueño (1968-1980)

*Isidoro Yescas Martínez**

Entre 1968 y 1980 el estado de Oaxaca fue escenario de crecientes movimientos estudiantiles y populares que, no obstante su marcada orientación izquierdista y antigubernamental, pocas veces pusieron en riesgo la hegemonía del viejo sistema regional de dominio encarnado en el PRI. Sin embargo, estos intermitentes episodios de movilizaciones de protesta contra el viejo orden que se iniciaron en 1968, con el paso del tiempo se concatenarían con las reformas electorales y constitucionales aprobadas desde el Congreso de la Unión para así abrir gradualmente la compuerta al pluralismo político y las alternancias en el Poder Legislativo y en los municipios, no así en el Poder Ejecutivo, que permanecería bajo control del PRI hasta el 2010.

Entre 1968 y 1980 transcurrieron dos sexenios, pero en ese mismo periodo Oaxaca tuvo cuatro gobernadores, dos constitucionales y dos interinos; en esos 12 años la Universidad Benito Juárez, de Oaxaca (UBJO), y a partir de 1971, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), principal escenario de las movilizaciones y protestas entre 1968 y 1977, contabilizó nueve rectores, de los cuales seis subieron y cayeron entre 1974

* Maestro en Sociología por la UABJO e investigador jubilado de su Instituto de Investigaciones Sociológicas.

y 1977. En esos dos sexenios los movimientos indígenas, sociales y sindicales cobraron carta de naturalización en un entorno político-institucional caracterizado por partidos de oposición dispersos y con bajos niveles de competitividad y un binomio PRI-gobierno que con resistencias se allanaba a los pequeños cambios para que todo siguiera igual.

En esos 12 años, podemos distinguir tres grandes periodos o etapas que marcarían el inicio de ese largo proceso de reconfiguración del sistema político oaxaqueño: uno, el movimiento estudiantil de 1968 en la UBJO y sus secuelas de corto plazo que se extendieron hasta 1971; dos, la emergencia de los movimientos sociales y sus desafíos al régimen estatal, combinados con acciones esporádicas de la guerrilla urbana, periodo que comprende de 1972, con la formación de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil de Oaxaca (COCEO),¹ al mes de marzo de 1977, cuando el gobernador Manuel Zárate Aquino se ve obligado a dimitir; y, tres, un periodo de interregno de tres años (1977-1980) espacio en el cual se instaura un gobierno de mano dura en Oaxaca, pero que al mismo tiempo son los años en los cuales, por la inercia de la reforma política federal, se crean las condiciones para romper con el monopartidismo y dar los primeros pasos hacia la pluralidad político-electoral.

1968: LA RUPTURA

Al igual que a nivel nacional, en donde la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional jugaron un papel central en los orígenes y liderazgo del movimiento del 68, en Oaxaca, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO) se constituyó en la punta de lanza para impulsar los primeros procesos de cambio en las relaciones Estado-

¹ La COCEO fue una organización frentista integrada por sindicatos nacionales y locales independientes, comunidades campesinas de los Valles Centrales, la FEO y el Bufete Popular Universitario (BPU), agrupación de abogados universitarios con formación izquierdista. Sobre sus orígenes y desarrollo véase Yescas, Isidoro, "La Coalición Obrero Campesino Estudiantil de Oaxaca, 1972-1974", en Benítez Zenteno, Raúl, *Sociedad y Política en Oaxaca 1980*.

universidad y para sentar las bases políticas de la organización popular.

Solidarios con las demandas de sus homólogos universitarios de la capital del país, estudiantes y catedráticos de la UBJO (se convertiría en UABJO hasta 1971, cuando obtuvo su autonomía) paralizarían a la principal casa de estudios de nivel medio superior y superior de la entidad mediante una prolongada huelga que se extendió por cinco meses (agosto-diciembre de 1968), tiempo en el cual las influencias del pensamiento marxista, de la Revolución cubana y hasta la Guerra en Vietnam animarían no solamente su determinación para romper con los controles políticos que sobre la comunidad universitaria mantenían el gobierno del estado y las élites políticas del PRI, sino también para constituirse en el eje de la organización y movilización popular en los años posteriores.

Los sucesos que se escenificaron dentro y fuera del campus universitario oaxaqueño durante el desarrollo del movimiento y la narrativa antiautoritaria introducida por sus protagonistas fueron factores que, al igual que a nivel nacional, influirían en el corto y mediano plazo para reconfigurar el quehacer político e institucional de la UBJO expresado en los siguientes hechos:

- El desplazamiento de los liderazgos estudiantiles afines al PRI-Gobierno de los órganos de gobierno universitario como la Federación Estudiantil Oaxaqueña (FEO), máxima representación institucional de la comunidad estudiantil creada en 1956.
- La alianza de la FEO con movimientos sindicales nacionales como el Movimiento Sindical Ferrocarrilero y el Movimiento Revolucionario del Magisterio y su papel de promotor de la organización sindical y popular independiente a nivel local y regional.
- La conquista de la autonomía universitaria en 1971.²

De esta manera, si el punto de ruptura con lo viejo fue el año de 1968, la transición hacia un nuevo modelo en la estructura de

² Yescas Martínez, Isidoro, "Del autoritarismo al pluralismo democrático", en Yescas Martínez Isidoro (coord.), *No se Olvida, el movimiento estudiantil de 1968 en Oaxaca*.

poder de la Universidad, orientado a impulsar una mayor representación estudiantil en sus órganos de gobierno y a vincular a la institución con las luchas populares, se empezaría a gestar casi al mismo tiempo que se levantaba la huelga en la UBJO. Visto desde otro ángulo, si para 1969 la directiva de la FEO ya estaba en manos de los liderazgos surgidos del movimiento del 68, al año siguiente se escenificaron los primeros ensayos de una vinculación orgánica con algunos sectores populares deseosos de romper con los controles corporativos del PRI. El intento fracasó y dentro de la UBJO este nuevo episodio de movilización estudiantil fue aprovechado por un rectorado todavía afín al régimen autoritario para desconocer a la directiva de la FEO y expulsar a su presidente José Antonio Castillo Viloría con el abierto propósito de recuperar para el PRI-Gobierno el control de la Universidad.

En el entorno de la UBJO, en los municipios y la plaza pública, también la democracia era todavía una quimera ante un sistema político de partido hegemónico reacio desde sus orígenes a respetar el sufragio popular.

Eran tiempos en donde el binomio PRI-Gobierno mantenía un férreo control de todo el aparato político-electoral y los medios de comunicación, de tal suerte que los incipientes partidos de oposición enfrentaban todo tipo de obstáculos no solamente para competir, sino también para que les reconocieran sus primeros triunfos.

Fueron los casos del PAN, que a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta empezó a luchar para alcanzar algunas diputaciones locales y presidencias municipales, así como del Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), estos dos últimos prácticamente testimoniales y, las más de las veces, leales al viejo régimen.

El principal instrumento del PRI-Gobierno para mantenerse en el poder o negarle pequeños triunfos a las oposiciones partidistas era la propia Ley Electoral del Estado de Oaxaca (LEEO), aprobada el 2 de enero de 1962, que concentraba en el Poder Ejecutivo el mayor número de facultades legales y administrativas en materia político-electoral.

De acuerdo con el contenido de dicha ley, de los cinco órganos de gobierno administrativos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de cada proceso electoral, quien concentraba mayores facultades era la Comisión Estatal Electoral (CEE), presidida por el Secretario General de Gobierno que, además, se integraba por dos diputados locales designados por el Poder Legislativo (bajo control del PRI) y dos representantes de los partidos políticos nacionales y estatales. Y este modelo se replicaba en forma similar con las Comisiones Distritales y Municipales y el Consejo Estatal del Padrón Electoral y, en menor medida, con la(s) directiva(s) de las casillas electorales.³

De esta manera, y con un órgano electoral que toleraba todo tipo de violaciones a la LEEO, las elecciones solo se constituían en un mero trámite político-administrativo para formalizar y legalizar los triunfos priistas.

Fue bajo estas condiciones, totalmente adversas para los partidos de oposición, que en 1968 Rodolfo Brena Torres heredó la gubernatura a Víctor Bravo Ahuja, originario de la ciudad de Tuxtepec y con una larga y sólida carrera en el sector educativo del gobierno federal desde los tiempos del presidente Adolfo López Mateos.

Impuesto por el Centro, como la mayoría de los políticos priistas que habían gobernado la entidad desde la década de los cincuenta,⁴ Bravo Ahuja solamente permaneció en la gubernatura por dos años al integrarse en 1970 como Secretario de Educación Pública al gabinete del presidente Luis Echeverría Álvarez. Al re-

³ “Antecedentes del Congreso Oaxaqueño”, en López Velasco, David, *El poder legislativo en Oaxaca: 1992-2001*, pp. 24-54.

⁴ Si bien es cierto que a nivel nacional la transfiguración del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) al PRI ocurrió en 1946, en el caso del estado de Oaxaca la elección del primer gobernador constitucional del PRI tuvo lugar hasta el año de 1950 con la designación de Manuel Mayoral Heredia. Sin embargo, luego que fuera depuesto en 1952, el Congreso local designó como gobernador interino al General Manuel Cabrera Carrasquedo, quien un año antes de concluir el sexenio fue relevado por José Pacheco Iturrigarria, bajo la figura de gobernador sustituto. En los siguientes dos sexenios (1956-1962 y 1962-1968) el binomio PRI-gobierno federal impondría sin grandes contratiempos a Alfonso Pérez Gasga y Rodolfo Brena Torres.

levo, y como gobernador interino, entraría el Secretario General de Gobierno y exrector de la UBJO, Fernando Gómez Sandoval.

El cambio que dicho reacomodo gubernamental a nivel federal y estatal provocó en las relaciones entre el Estado y la UBJO fue notable, pues de la mano dura y la represión en contra del movimiento estudiantil oaxaqueño, vigente entre 1968 y 1969, se transitó al diálogo y la atención a los reclamos democratizadores no solamente de los universitarios sino de otros sectores sociales.

Bajo este nuevo escenario, y en el contexto de la llamada “apertura democrática” del gobierno echeverrista, los líderes del 68 en la UBJO lograron, primero, recuperar la presidencia de la FEO en 1971, y en ese mismo año, negociar con el gobierno federal y estatal la autonomía de su casa de estudios.

Antes de esa fecha, ninguna reforma a la Constitución Política de Oaxaca aprobada desde 1968 había resultado tan trascendente para la vida política local como el decreto de autonomía que no solamente permitió que, en adelante, el Consejo Universitario designara al rector, y ya no más el gobernador en turno, sino también porque abrió las puertas para la representación paritaria de los estudiantes en los órganos de gobierno de la naciente UABJO.⁵ Además, y en el contexto del papel social que a partir de entonces jugarían los liderazgos universitarios, la autonomía se convertiría en la punta de lanza para fortalecer a los movimientos estudiantiles, populares y sindicales que entre 1972 y 1977 impactaron fuertemente en la gobernabilidad de la UABJO y la entidad.

1972-1977: DESAFIANDO AL RÉGIMEN

Dos factores resultaron determinantes para la emergencia y crecimiento exponencial de estos movimientos entre 1972 y 1974: primero, como ya lo señalamos, la generación de liderazgos estudiantiles forjados en el 68 y que para 1971 se apoyaron en la

⁵ Decreto de Reforma a la Ley Orgánica de la UBJO, número 276, XLVII legislatura, Oaxaca, agosto 24 de 1971.

estructura y representatividad institucional de la UBJO- FEO y su brazo jurídico, el Bufete Popular Universitario, para organizar y dirigir a sectores sociales marginados y excluidos de la estructura corporativa del PRI-Gobierno y, segundo, la reproducción de la doctrina y praxis marxista “adoptada” en la narrativa y trabajo militante de los grupos movilizados.

Surgieron así las primeras organizaciones sociales de corte frentista con base popular, campesina e indígena como la COCEO en los Valles Centrales; la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI) en la región del Istmo; el Frente Campesino Independiente en Tuxtepec y, en la región de la Mixteca, la Unidad Popular Tlaxiaqueña, que posteriormente se convirtió en el Comité de Defensa Popular (CODEP).

Las principales demandas de estas organizaciones se vincularon a la toma, defensa y restitución de tierras; defensa de derechos laborales; formación de sindicatos independientes; destitución de autoridades municipales y agrarias; la lucha contra cacicazgos; la demanda de créditos para la producción; la conquista del poder municipal y la gestión comunitaria.

El rápido crecimiento del sindicalismo independiente y la tolerancia gubernamental hacia las huelgas de hecho tanto en el sector público como privado, así como las invasiones de tierras y masivas movilizaciones llevadas a cabo en este periodo se explican, en parte, por la capacidad organizativa de los nacientes sindicatos y otras organizaciones promovidas y vinculadas orgánicamente a la COCEO y la COCEI, pero en buena medida también por la tolerancia del régimen político hacia este tipo de expresiones. Sin embargo, esta política de diálogo y negociación tuvo su primer punto de inflexión una vez que en el mes de marzo de 1974 el PRI postuló como su candidato a la gubernatura a Manuel Zárate Aquino, un político local que durante su campaña electoral y luego, en sus primeros días de gobierno, fue insistente en su rechazo a “los enemigos del régimen” y en sus llamados a respetar la legalidad al grado de declarar a un diario local de la época que haría respetar la ley aun cuando solamente gobernara “por seis días, seis meses y seis años”.⁶

⁶ *Carteles del Sur*, diciembre 10 de 1974.

Y una primera señal de que los tiempos de la “apertura democrática” del echeverrismo se habían cancelado en Oaxaca, mucho antes de que Manuel Zárate Aquino tomara protesta del cargo, fue el rechazo que tuvo la iniciativa presentada al Congreso local por el gobernador interino Fernando Gómez Sandoval en agosto de 1974 para incorporar a la legislación electoral la figura de diputados de partido, como un primer paso para transitar en la entidad a un sistema electoral mixto, tal y como ya estaba vigente en la mayor parte de las entidades del país.

La segunda fue la alianza pactada por el nuevo gobierno con las dirigencias de las cámaras empresariales, encabezadas por la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), y los organismos corporativos del PRI para enfrentar al movimiento popular y “restablecer el orden legal”.

Y la tercera señal fue la resistencia del PRI, el órgano electoral y el mismo poder ejecutivo para reconocer los triunfos de las planillas independientes impulsadas por la COCEO y la COCEI en algunos municipios de Valles Centrales y el Istmo, respectivamente.

Profesor de educación primaria y licenciado en Derecho egresado del Instituto de Ciencias y Artes del Estado, militante socialista en su juventud y exdirigente de la sección 22 del SNTE, Manuel Zárate Aquino fue de los pocos gobernadores oaxaqueños cuya carrera política y administrativa se forjó en la entidad y no en el Distrito Federal, como había ocurrido con varios de sus antecesores.⁷

Y tal como lo había prometido en su campaña electoral, prácticamente desde el primer día de su gobierno Zárate Aquino no solamente tomó distancia de las luchas populares y sindicales que entonces estaban en ascenso, sino que, de la mano de la iniciativa privada y las centrales corporativas del PRI, confrontó y reprimió estas luchas, intervino en el conflicto interno de la UABJO derivado del reclamo estudiantil para democratizar la elección

⁷ “Zárate Aquino Manuel”, en Zárate Aquino Manuel, *Pequeño Diccionario Enciclopédico de Oaxaca*, pp. 622 y 623.

de sus autoridades y, en la fase más crítica de sus choques con el movimiento popular y universitario, desafió y encaró al gobierno federal.

Esa polarización marcaría así una clara línea de separación político-ideológica entre dos bloques de poder: de un lado el movimiento estudiantil-popular, con epicentro en el campus universitario, y del otro el bloque conformado por el gobierno del estado, el PRI y sus aparatos corporativos acompañados de la derecha universitaria y empresarial. Y entre arreglos y desarreglos, jugando con ambos bloques e intentando salidas negociadas, el gobierno federal.

En la UABJO esta crisis política tuvo su expresión más reveladora en sus efímeros rectorados y en los vacíos de autoridad presentes entre diciembre de 1975 a 1977: seis rectores en poco más de un año como resultado de los desencuentros entre grupos y corrientes políticas internas, acicateado por la intromisión gubernamental para evitar que la UABJO apoyara y mantuviera sus vínculos con las causas populares.

Afuera, en las calles, las huelgas sindicales, invasiones de tierras, la masacre de campesinos de San Juan Lalana, Choapam, paros patronales, colocación de artefactos explosivos en sucursales bancarias y centros comerciales por parte de la guerrilla urbana, fundamentalmente de la Unión del Pueblo y la Liga Comunista “23 de Septiembre”, y la presencia cotidiana de grupos policiacos y de choque, sumando a manifestaciones de rechazo y apoyo al gobierno de Manuel Zárate Aquino, generaron un clima de tensión social e ingobernabilidad que derivó en la intervención del Congreso de la Unión y del poder ejecutivo federal para forzar la dimisión del gobernador.⁸ De esta manera, el 3 de marzo Manuel Zárate Aquino presentó licencia al cargo de gobernador para ser relevado por el General Eliseo Jiménez Ruiz, célebre por haber acabado con la guerrilla de Lucio Cabañas en la Sierra de Guerrero.

⁸ Para los detalles del caso véase Martínez Vásquez, Víctor Raúl, *Movimiento Popular y política en Oaxaca: 1968-1986, México, Conaculta, 1990*. Santibáñez Orozco, Porfirio, “La crisis de 1977”, en Benítez Zenteno, Raúl (coord.), *Sociedad y Política en Oaxaca*.

Paralelamente, las dirigencias de la COCEO y COCEI debieron comprometerse con el gobierno federal a cancelar sus movilizaciones de protesta y reconocer públicamente su satisfacción por las medidas tomadas para “restablecer la paz y tranquilidad” en la entidad. Y aunque los principales liderazgos del movimiento universitario y sus contrapartes también se comprometieron a buscar salidas negociadas para regularizar las actividades docentes y administrativas de la Universidad y acordar los mecanismos para elegir a sus autoridades, todavía debió de transcurrir todo 1977 y buena parte del siguiente año para que la Universidad recuperara su normalidad institucional con la designación del abogado oaxaqueño Ildelfonso Zorrilla Cuevas como rector, a propuesta de la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, y con todo el apoyo del gobierno federal, el gobierno interino de Eliseo Jiménez Ruiz ocuparía también esos dos años para, a base de fuertes inversiones públicas y una estrategia de desmovilización social y represión selectiva hacia el movimiento popular y la guerrilla urbana, pacificar la entidad y asegurar una transición pacífica de poderes para 1980.

1977-1980: EL INTERREGNO

La cadena de movilizaciones y actos de protesta que se concatenaron durante la década de los setentas dentro y fuera de la UABJO, y que, como ya se señaló, tuvieron como corolario la caída del gobernador Manuel Zárate Aquino y el ascenso de un militar como gobernador interino se constituyeron, sin duda, en los factores más visibles que frenaron un nuevo arreglo político en la entidad, pero también por la prevalencia de un sistema regional de dominio caciquil y autoritario y la abierta supeditación del Poder Legislativo al Ejecutivo y no se diga del Poder Judicial.

Frente a estas resistencias, el factor que empezaría a transformar el viejo andamiaje jurídico-constitucional de Oaxaca vendría, otra vez, del centro, ahora mediante la reforma política aprobada por el Congreso federal en 1977 que resultaría decisivo para que a nivel nacional el país iniciara un proceso de pluralización político-ideológica y transformación de su sistema electoral

que, *grosso modo*, rompió con la hegemonía del PRI-Gobierno al aprobarse el registro condicionado de nuevos partidos políticos, abrió las puertas al financiamiento público y acceso a medios de comunicación para el sistema de partidos y sentó las bases para la instauración de un sistema electoral mixto, pues además de los diputados de mayoría relativa surgieron los diputados de representación proporcional. Todo lo anterior establecido con puntos y comas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

Sin embargo, en Oaxaca todavía habrían de transcurrir dos años más para que su viejo andamiaje jurídico e institucional empezara a transformarse. Antes, se abriría un periodo de transición en el cual las organizaciones sociales jugaron al margen de los partidos políticos de oposición para intentar disputarle al PRI algunas presidencias municipales impulsando planillas independientes.

Estas experiencias fueron notables durante el proceso electoral municipal de 1977 en los municipios de Santa Gertrudis, Zimatlán, y en Xoxocotlán, en la región de los Valles Centrales, por parte de la COCEO, y en Juchitán y otros municipios de la región del istmo, por la COCEI.

En todos los casos el órgano electoral estatal negó el reconocimiento de las planillas y en esa medida también desconoció sus resultados. Sin embargo, en el caso de Juchitán la COCEI fue particularmente insistente en su participación electoral: primero en 1974, luego en 1977, hasta que en 1980, ya en el contexto de una nueva ley electoral y bajo el registro del Partido Comunista Mexicano, volvió a disputarle al PRI el ayuntamiento y, luego de que ésta fuera anulada, finalmente en 1981 se alzó con la victoria bajo el registro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

Por todo el contexto de conflicto, tensiones y movilizaciones que había rodeado esta elección, la derrota que finalmente sufriera el PRI, y el reconocimiento del triunfo de la planilla opositora, se constituiría en un paradigma de las futuras contiendas por el poder municipal no solamente en Oaxaca sino a nivel nacional.

En este contexto, ya en 1979 el Congreso local había aprobado la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electora-

les del Estado de Oaxaca (LOPPEO), mediante la cual se institucionalizó el sistema electoral mixto con dominante mayoritario que abrió las puertas para que el PAN, PPS y PARM y el Partido Comunista Mexicano, ahora legalizado, así como los nuevos partidos políticos surgidos al calor de la reforma (Partido Socialista de los Trabajadores y Partido Demócrata Mexicano), por vez primera estuvieran representados en el congreso oaxaqueño por la vía de los diputados de representación proporcional.

Fue así como en las elecciones de diputados locales de 1980 por vez primera la oposición alcanzó seis escaños de representación proporcional en la LI Legislatura: dos del PPS, dos del PAN y dos más del PARM. Un giro similar se observó en la disputa por los ayuntamientos en donde, bajo la cobertura de la nueva ley electoral, y pese a las resistencias de caciques y las dirigencias del PRI, los viejos y emergentes partidos de oposición no solamente ampliaron su participación, sino que por vez primera triunfaron en 18 municipios, entre éstos Huajuapán de León (PAN), Pinotepa Nacional (PARM) y, para 1981, Juchitán de Zaragoza (COCEI-PSUM).

Con todo, la LOPPEO no alcanzó a pluralizar al órgano electoral, pues la Comisión Estatal Electoral (CEE) siguió bajo control gubernamental: el Poder Ejecutivo, por la vía del Secretario del Despacho, conservó la presidencia, además de dos vocales; el Poder Legislativo, con mayoría priista, dos comisionados, y un comisionado por cada partido político nacional.

En conclusión, si bien es cierto que la reforma electoral federal de 1977 marcó el punto de partida de un largo proceso de cambios graduales en la reconfiguración del sistema político mexicano, los actores que seguirían marcando la pauta de la gobernabilidad y la paz social en Oaxaca no serían los partidos políticos, sino los movimientos sindicales y sociales que volverían a reposicionarse al inicio de la década de los ochenta, a partir de las rupturas y cambios escenificados en la sección 22 del SNTE.

De esta manera, bajo el influjo de la lucha sindical del magisterio chiapaneco, los trabajadores de la educación de la sección 22 del SNTE iniciaron en mayo de 1980 un prolongado y amplio movimiento por democratizar su sindicato, lo cual no solamente significó la ruptura con el control ejercido por la dirigencia na-

cional del SNTE sobre el magisterio oaxaqueño, sino el principio de un proceso de cambios estructurales y políticos sobre el gremio y el sector social y educativo de la entidad, cuyos impactos e influencia se expresarían abiertamente en las siguientes décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Basáñez E, Miguel, *La composición del poder*, Oaxaca, INAP, México, 1987.
- Benítez Zenteno, Raúl (comp.), *Sociedad y Política en Oaxaca 1980*, IISUABJO, Barcelona, España, 1982.
- López Velasco, David Adelfo, *El poder legislativo de Oaxaca: 1992-2001*, Tesis de Maestría, IISUABJO, Oaxaca, 2004.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl, *Movimiento popular y política en Oaxaca: 1968-1986*, Conaculta, México, 1990.
- Yescas Martínez, Isidoro (coord.), *No se olvida, el movimiento estudiantil de 1968 en Oaxaca*, edición de autor, Oaxaca, 2018.
- Zárate Aquino, Manuel, *Pequeño Diccionario Enciclopédico de Oaxaca*, Universidad José Vasconcelos, de Oaxaca, México, 1995.

Las reformas legislativas a la constitución de Oaxaca de 1922 en el periodo 1940-1980

*Marco Antonio Baños Avendaño**

INTRODUCCIÓN

El estado de Oaxaca ha tenido tres constituciones correspondientes a las constituciones federales del país: las de 1825, 1857 y 1922. El propósito de este ensayo consiste en describir las reformas constitucionales de 1940 a 1980, en la medida de lo posible, en el contexto de las reformas correlativas que se incorporaron en ese lapso a la Constitución Federal.

La Constitución de 1922, en el año de su Centenario, ha evolucionado de tal forma que es preciso replantearse un constitucionalismo que exprese la realidad nacional y robustezca la doctrina constitucional oaxaqueña.

El Dr. Raúl Ávila Ortiz, en su obra *Oaxaca: Historia de las Instituciones Jurídicas*, aborda dicha evolución explicando los cambios de nuestra Constitución oaxaqueña.¹ Ahora bien, enfocarse

* Licenciado y doctor en Derecho por la UABJO. Orador profesional y articulista.

¹ Cfr. Ávila Ortiz, Raúl, *Oaxaca: Historia de las Instituciones Jurídicas*, Senado de la República, IJ-UNAM, México, 2010.

en los años de 1940 a 1980, haciendo una comparativa de lo que se ha reformado de nuestra Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, resulta de utilidad para visualizar su evolución normativa en cuanto a logros constitucionales.

Hay que recordar que casi todos los países latinoamericanos se han inspirado en el modelo constitucional de Estados Unidos de América. Oaxaca ha repetido estructuras constitucionales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La transición de sus formas democráticas que necesitan tener éxito es responsabilidad exclusiva de la legislatura estatal en el tiempo.

Cada época legislativa es y ha sido una época de cambios, de esperanzas, de advenimiento de formas de interpretar la Constitución oaxaqueña, por lo que en nuestro tiempo es preciso aplicar una reingeniería constitucional en pro de los derechos humanos y las instituciones para beneficio ciudadano y de la democracia constitucional local.

Establecer una relación de las reformas a la Constitución Federal desde 1940 a 1980 y luego las de Oaxaca de ese mismo año, nos permitirá contar con una referencia exacta de las normas constitucionales federales y las estatales. Se detectan las reformas locales que no se correlacionan con las reformas federales para así destacar la originalidad local.

UNA VISIÓN CONSTITUCIONALISTA DE OAXACA

El doctor Ávila Ortiz² invita a la reflexión al examinar exhaustivamente la Constitución de Oaxaca. Es así como el periodo comprendido de 1940 a 1980, en el que existieron reformas constitucionales que le dan mejor estructura y contenidos a nuestra Constitución Local, pueden ser analizado desde una óptica que relacione los avances locales frente a las reformas a la Constitución Federal.

² Ávila Ortiz, Raúl, *Oaxaca: Historia de las Instituciones Jurídicas*, Senado de la República, IJ-UNAM, México, 2010.

Empero, en este texto se abordan solamente las reformas constitucionales locales del periodo bajo análisis y se destacan algunas innovaciones legales, así como las contribuciones más originales al devenir jurídico nacional.

En términos de extensión, expresa correctamente el doctor Ávila Ortiz que el texto de la Constitución local se ha ampliado de manera notoria. Si bien se le ha tratado de imprimir cierto orden a través de los diez títulos que hoy se encuentran clasificados, las inconsistencias y falta de sistematicidad no son menos evidentes.

El conocimiento estructural y más cercano de nuestra Constitución nos dará un criterio más preciso de su evolución histórica contemporánea.

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA DE 1940 A 1980

XXXVII Legislatura (1938-1940). Esta legislatura armoniza las reformas federales con las estatales al disminuir a 90 días el tiempo para que se separen del cargo antes de la fecha de la elección los funcionarios de la Federación, los demás del Estado y los militares. Además, produjo cuatro decretos, publicados por Constantino Chapital, y tocó cinco artículos, uno muy relevante, pues eliminó la reelección municipal inmediata, y otro que fijó impedimentos de tiempo para ser elegible para gobernador.

XXXVIII Legislatura (1940-1944). Esta legislatura, además de elevar la categoría de Salina Cruz a Ciudad el 15 de diciembre de 1942, aprobó también en dicho año la “Ley Sobre Protección de Monumentos Coloniales, Artísticos e Históricos y Poblaciones Típicas”. Se aprobaron cinco decretos, publicados por Jorge Meixueiro, y se cambiaron 22 artículos en diferentes materias: flexibilizó el procedimiento reformista, ajustó la renovación de jueces y magistrados, y las reglas de sustitución del gobernador, entre otras.

En este año era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRM) el General de División Vicente González Fernández, del

periodo 1940 a 1944.³ Al año de 1943, la Ley Ganadera del Estado de Oaxaca. También aprobó esta legislatura en 1943 la trascendental, aunque nunca aterrizada y, por lo tanto, pendiente Ley del Servicio Civil del Estado de Oaxaca, que al día de hoy y como en todas las democracias —sobre todo parlamentarias y semipresidenciales— se hace de urgente aplicación, para darle eficiencia y eficacia a la administración pública en sus tres niveles con su sistema de cargos por mérito y erradicando el llamado “sistema de botín”, muy dañino para todo país que no aprovecha la experiencia y la capacitación permanente de sus funcionarios públicos. En 1944 la Legislatura aprobó también la Ley de Emergencia que Establece la Campaña Nacional Contra el Analfabetismo.

El 4 de mayo de 1944 reforma el artículo 32 constitucional, donde se pasa de cuatro a tres años el periodo de duración de las legislaturas del estado, así como la reforma del 33 para prohibir la reelección de diputados. El 30 del mismo mes y año reforma el artículo 69 para aumentar el periodo de ejercicio del gobernador del estado de cuatro a seis años. Esta legislatura aumenta nuevamente a cinco el número de Magistrados Propietarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

XXXIX Legislatura (1944-1947). Esta legislatura tuvo un papel trascendental en la vida política oaxaqueña; de entrada, el 26 de julio de 1948 declara Lema Oficial del Estado el apotegma juarista “El Respeto al Derecho Ajeno es la Paz”. Ese mismo año, el 4 de noviembre, modifica el artículo 108 constitucional en el sentido de que los bienes raíces pertenecientes a los Ayuntamientos no podrán ser enajenados o gravados sin previa autorización de la Legislatura. En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRM) el General de División Edmundo M. Sánchez Cano, del periodo 1944 a 1947.

El 8 de noviembre, reforma el artículo 98 para incorporar el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en las elecciones municipales, además de que establece como requisito para ser miembro del Ayuntamiento la edad de 18 años para los casados o 21 para los solteros.

³ Pérez Jiménez, Gustavo, *Historicismo de las constituciones de Oaxaca*, Parte 1.

El 30 de junio de 1949 establece en el artículo 108 que los Ayuntamientos no pueden celebrar empréstitos. Además, el 21 de abril de 1950, eleva a categoría de Ciudad al municipio de Matías Romero. Ese mismo año, en octubre, reforma la fracción XVII del artículo 59 que abroga la facultad de la Legislatura de designar al Procurador General de Justicia del Estado y dispone que sólo conocerá de la ratificación que hará el Ejecutivo de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia estableciendo plazos y procedimientos para otorgar o negar dichas ratificaciones al Ejecutivo de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

XL Legislatura (1947-1950). Integraron este cuerpo legislativo los siguientes diputados: Enrique Jiménez López, Ernesto Ernault M., Jorge Fernando Iturribarría Martínez, Esau Carballido, Dr. Alberto Vargas Merino, Ismael Villavicencio Canseco, Dr. Emilio Alvarez Vasseur, Pablo Ramírez Pérez, Guillermo Rosas Solaegui, Arturo Lagunas, Leopoldo Gatica Neri, Fidel Garrido Guzmán, Lic. Constantino Esteva, Dr. Pablo Morales, Enrique E. Sumano, Manuel Merino Gijón, Prof. Juan Marín Mora y Doroteo Paulo Hernández.

En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Licenciado en Derecho Eduardo Vasconcelos, del periodo 1947 a 1950.

XLI Legislatura (1950-1953). A esta legislatura le correspondió promulgar el 10 de julio de 1951 la Ley de Fomento Industrial; el 12 de julio la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca; el 13 de diciembre reformó el artículo 99 constitucional para aumentar a tres años la duración del cargo de concejal y el 15 de diciembre del mismo año aprobó la Ley de Bienes Pertencientes al Estado de Oaxaca.

Para 1953, el 31 de marzo, promulgó la Ley de Notariado para el Estado de Oaxaca; el 11 de noviembre prohibió en el estado los espectáculos de la llamada “Lucha Libre”; así como el 27 de noviembre aprobó la Ley de Protección y Fomento a la Industria en el Estado.

En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Ingeniero Manuel Mayoral Heredia, del periodo 1950 a

1952. Le sucede como Gobernador Interino de Oaxaca (PRI) el General de División Manuel Cabrera Carrasquedo, del periodo 1952 a 1955.

XLII Legislatura (1953-1956). A esta legislatura constitucional le correspondió promulgar en 1954 la Ley Orgánica de la Policía del Estado; así como al año siguiente, el 17 de enero, erigir al otrora glorioso Instituto de Ciencias y Artes de Estado en Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; aprobando al día siguiente su Ley Orgánica.

El 24 de octubre de 1956 modifica el artículo 24 para determinar que las prerrogativas de los ciudadanos serán por igual para hombres y mujeres, poniendo a tono la Constitución del Estado con la general de la República.

En este periodo era Gobernador Sustituto de Oaxaca (PRI) el General de División José Pacheco Iturribarria, del periodo 1955 a 1956.

XLIII Legislatura (1956-1958). A esta Legislatura le correspondió promulgar el 28 de junio de 1957 dos leyes de trascendental importancia: la Ley de Garantía en el Manejo de Fondos y Bienes del Estado y la Ley Reglamentaria que Limita los Ruidos y Sonidos en el Estado de Oaxaca. En mayo de 1958 promulga la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno de Oaxaca; en ese mismo año, pero en noviembre, adiciona la fracción IV al artículo 22 para establecer como obligación de los habitantes del Estado el cooperar en la campaña de alfabetización de sus connacionales.

El 13 de octubre de 1959 reforma el artículo 121 con el que incrementa a siete el número de Magistrados Numerarios y se determina que la Ley Orgánica respectiva determinará el número de los Supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (TSJEO). En esta Legislatura tiene presencia la primera diputada local del estado de Oaxaca, aunque con el carácter de suplente.

Integraron este cuerpo legislativo los siguientes diputados y diputadas: Distrito Electoral Propietario Suplente 9. Luis Hernández Valladares y Hortensia Rojas Reyes.

En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Licenciado Alfonso Pérez Gasga del periodo 1956 a 1962.

XLIV Legislatura (1959-1961). Se decreta en el periodo de ejercicio de esta Legislatura la prohibición a los Ayuntamientos para arrendar los bienes raíces que les pertenezcan sin previa autorización del H. Congreso del Estado. Le corresponde también, el 2 de enero de 1962, promulgar la “Ley Electoral del Estado de Oaxaca”.

Integraron este cuerpo legislativo los siguientes diputados y diputadas: el Lic. Fernando Ramírez de Aguilar y la Prof. Gloria Pacheco Álvarez, entre otros.

A esta legislatura le corresponde reformar, el 12 de diciembre de 1962, las fracciones IV y V del artículo 59 constitucional estableciendo que, para la creación de nuevos Municipios, los aspirantes deberán comprobar elementos suficientes para su administración y desarrollo; aumenta el número mínimo de habitantes de dos a cinco mil para tal categorización. Establece también como requisito para que la legislatura suprima municipios el acreditar la incapacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de sus respectivos ayuntamientos o cuando no cuenten con los habitantes estipulados.

El 18 de junio de 1963 reforma la fracción III del artículo 80 constitucional para establecer que el Gobernador concurrirá a la sesión de apertura del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al Primer Año de Ejercicio Legal y a la sesión solemne con motivo de su informe. El 15 de diciembre de 1964, promulga la Ley de Tutela Pública para Menores de Conducta Antisocial.

XLV Legislatura (1962-1965). En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Lic. Rodolfo Brena Torres del periodo 1962 a 1968.

XLVI Legislatura (1965-1968). A esta legislatura le correspondió, el 14 de diciembre de 1965, promulgar la Ley de Protección y Conservación de las Zonas Típicas y Monumentos de la Ciudad de Oaxaca; así como también otorgarle la categoría

de Ciudad a Loma Bonita, región de la Cuenca de Papaloapan el 15 de diciembre de 1967.

En esta Legislatura aparece la primera diputada local propietaria, en el estado de Oaxaca. La primera diputada propietaria fue Genoveva Medina de Márquez.

Durante el ejercicio de esta legislatura se crea, el 8 de junio de 1971, la Casa de la Cultura Oaxaqueña como organismo dotado de personalidad jurídica propia. El 9 de noviembre del mismo año, se reforma el artículo 101 constitucional donde se establece, sin distinción, la edad de 18 años como requisito para ser miembro de un Ayuntamiento. El 15 de diciembre de 1971 promulga la Ley del Instituto de Protección a la Infancia del Estado de Oaxaca.

XLVII Legislatura (1968-1971). Durante el periodo de esta legislatura se otorgó el 17 de abril de 1972 la Medalla “Oaxaca” al pintor de reconocimiento universal don Rufino Tamayo, por sus relevantes méritos artísticos. Ese mismo año, el 27 de junio, se reforma el artículo 34 constitucional para reducir el requisito de edad para ser diputado, de 25 a 21 años, acorde con la política de conciliación con la juventud implementadas por el presidente Luis Echeverría Álvarez después de los lamentables sucesos de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco.

El 19 de septiembre del mismo 1972 se reforma el párrafo I del artículo 43 constitucional para cambiar al 30 de octubre la fecha del informe del gobernador del estado.

El 26 de noviembre de 1973 se reforma el artículo 33 constitucional para aumentar la base numérica de habitantes para la elección de diputados de “cien mil” a “ciento treinta y cinco mil”; así como en diciembre del mismo año reformar el párrafo segundo del artículo 92 con lo que se aumenta a diez mil el número mínimo de habitantes como requisito para obtener la categoría de municipio de aquellas localidades que muestren el interés en el tema.

En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Lic. Victor Bravo Ahuja del periodo 1968 a 1970.

XLVIII Legislatura (1971-1974). A esta legislatura le correspondió promulgar, el 11 de enero de 1975, la “Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados Públicos del Estado y

de los Municipios”. Así como en mayo de la nueva Ley del Instituto de Protección a la Infancia. Durante su ejercicio constitucional se otorgó, el 18 de mayo de 1976, la Medalla “Oaxaca” al C. Ing. Víctor Bravo Ahúja.

El 3 de mayo de 1977, se promulga la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Oaxaca.

En este periodo era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Lic. Alfonso Gómez Sandoval del periodo 1970 a 1974.

XLIX Legislatura (1974-1977). A este Congreso le correspondió la modificación, el 20 de febrero de 1978, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Ese mismo año, en noviembre, se aprueba la Ley de Amnistía del Estado. Ese mismo mes y año se promulga la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, acorde con la federal en la materia y que busca abrir mayores cauces democráticos para la participación ciudadana por la vía de las instituciones y con el fomento de las acciones positivas a favor de las minorías políticas.

El 26 de septiembre de 1978 se reforman los artículos 23, 31, 33, 99, 100 y 101 constitucionales; el artículo 33 establece que el Congreso del Estado se integrará por 18 diputados, según el principio de Mayoría Relativa, y seis, acorde con el principio de Representación Proporcional; se dispone en la ley reglamentaria la elección de los primeros y prevén en el texto las bases generales para la elección de los segundos.

En lo que respecta al artículo 99, determina que a la planilla ganadora en las elecciones municipales se le acreditarán la Presidencia y la Sindicatura. Las Regidurías se decidirán entre las planillas contendientes que hubieren obtenido el 6% de la votación total y que ningún partido político podrá tener más de 12 Regidurías.

El artículo 100 establece que la ley determinará el procedimiento para la asignación de regidores de representación proporcional, quienes tendrán la misma calidad jurídica que los de mayoría. El artículo 101 incluye como requisito para ser concejal la residencia mínima en el municipio de un año, anterior al día de la elección.

Era entonces Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Lic. Manuel Zárate Aquino del periodo 1974 a 1977.

L LEGISLATURA (1977-1980). Entonces era Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Lic. Eliseo Jiménez Ruíz del periodo 1977 a 1980. De este año le sucede en el cargo el Gobernador Constitucional de Oaxaca (PRI) el Lic. Pedro Vásquez Colmenares del periodo 1980 a 1985.⁴

CONCLUSIONES

Los avances legislativos en la Constitución local responden a la actividad de los gobiernos imperantes, por tanto debemos acudir a que la Constitución Local es una constitución que detona nuevos derechos, entre otras formas de aportar nombramientos, formas o actividades de los tres poderes y con esto, de 1940 a 1980, podemos señalar que el constitucionalismo oaxaqueño es el reflejo del discurso del poder, en cuanto a su administración pública constitucional interna por un lado y la política de sus protagonistas, por la actividad interna que señala nuestra Constitución Local, para cada poder establecido.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Ortiz, Raúl, *Oaxaca: Historia de las Instituciones Jurídicas*, Senado de la República, IJ-UNAM, México, 2010.
- Miranda Basurto, Ángel, *La Evolución de México. Segundo Curso de la Historia de México*, Ediciones Numancia, México, 1989.
- Ante el Futuro de México (Oaxaca y el plan Sexenal)*, México, 1934, pp. 114-118.
- Pérez Jiménez, Gustavo, *Historicismo de las constituciones de Oaxaca*, Parte 1.

⁴ Véase https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernantes_de_Oaxaca

Oaxaca entre siglos: 1980-2010

*Cipriano Flores Cruz**

ATADURA DE AÑOS

Oaxaca, cuyo territorio fue de importancia para los mexicanos, tierra de colonización por cerca de trescientos años por los castellanos, territorio de nacimiento de grandes políticos como Juárez, Díaz, Ricardo Flores Magón, Vasconcelos, Matías Romero, Castillo Velasco. Con el tiempo se ha convertido en reto y preocupación para los gobiernos nacionales. Lo cierto es que por siglos hicimos historia, pero hemos hecho un paréntesis en el hacer nuestra historia, necesitamos reiniciar nuestro lugar en la historia nacional, este es nuestro reto mayor. Los siguientes párrafos son un intento de explicar nuestra problemática y darle la salida.

Oaxaca de los últimos veinte años del siglo XX y de los primeros diez del siglo XXI, compuesto por pueblos indígenas en su mayor parte, esta “atadura de años”, como lo llamaron nuestros ancestros, debió tener grandes significados para nuestra gente. De acuerdo con nuestra cultura indígena, el tiempo, la naturaleza, las creencias, nuestro lugar en el mundo tenían otro significado, los Dioses nos señalaban el camino para el florecimiento

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Expresidente del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

del pueblo. El tiempo se concebía cíclico, todo nace, florece y muere, para volver a nacer, florecer y morir, así sucesivamente en el devenir de los tiempos. Entre los años del nuevo inicio de ciclo y del término del antiguo, existe un espacio fundamental que implicaba el ruego a los Dioses, a la fortuna, a la conjunción de las fuerzas de la naturaleza, a la sabiduría de los gobernantes, a las virtudes de los guerreros, sacerdotes, nobleza, al trabajo de los macehuales y del pueblo en general para el buen inicio del nuevo ciclo. En la “atadura de años”, nuestros pueblos renovaban esperanzas, se entraba en una etapa de profunda reflexión, se planteaban nuevos retos, se hacía el esfuerzo de desechar lo inservible.

Por este proceso de renovación se abrían conflictos, los beneficiarios del antiguo ciclo pretendían siempre que nada debía de cambiar, los afectados por los tiempos viejos, planteaban nuevas rutas para su mejora y en su caso, la mejora de la comunidad política. Desde luego, los conflictos lo resolvían los Dioses con su buen entender, de tal manera, el nuevo ciclo siempre era mejor que el antiguo. Un buen nudo era garantía de que durante el nuevo ciclo mantendría su consistencia y fuerza. No es casual que en nuestros pueblos la práctica de los buenos nudos es un hecho.

En la “atadura” entre el término del siglo XX y el inicio del siglo XXI suceden hechos en el nivel nacional que repercuten en el régimen político de nuestro Estado, como el fin del Estado de Bienestar de la Revolución, el inicio de la dependencia del régimen político nacional a las disposiciones del Fondo Monetario Nacional y del Banco Mundial, la crisis de nuestro sistema electoral, el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el territorio indígena de Chiapas, el asesinato del candidato a la presidencia de la república del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Luis Donaldo Colosio y la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá. Todos estos hechos, que podemos decir de gran trascendencia histórica, influyen sobre la trayectoria histórica del régimen oaxaqueño. Las repercusiones que estos hechos tienen sobre la historia oaxaqueña se explican por sí mismos.

La “atadura de años” se inicia desde la década de los ochenta; el pueblo oaxaqueño siente, percibe, abre más ojos, algo se estaba extinguiendo, se estaba muriendo. Como la Muerte de Artemio

Cruz, de la gran novela de Carlos Fuentes, la Revolución estaba en sus últimos suspiros. Alguien, por allá, en la Sierra Juárez, expresó: “he visto morir a la Revolución, sin decir jamás de quién la ha matado”. Ni duda cabe, la mataba las crisis cíclicas del capitalismo, los eurodólares cobraban caro sus facilidades de obtención, que convinieron y encantaron a los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, la crisis de la deuda fue el virus que acabó con las resistencias de la Revolución.

Las consecuencias de esta muerte de la gesta de 1910 serán de fundamentales consecuencias para los oaxaqueños, la obra social de la Revolución tenía en Oaxaca lugar natural de sus acciones. Por la Revolución, los pueblos de Oaxaca eran los principales protagonistas de la historia oaxaqueña, la política indigenista del Estado mexicano cumplía con su objetivo: mantener en estabilidad a la nación indígena de México y a sus pueblos componentes. En tierras oaxaqueñas estaba la mayoría, este dato no debe pasar desapercibido por su importancia. Sin embargo, el levantamiento no se daría en tierra de Juárez, Porfirio y Vasconcelos: la insurgencia por la muerte de la Revolución se dio con los hermanos del Estado de Chiapas.

De menor intensidad, pero de efectos para la vida de los oaxaqueños del proceso de extinción de la Revolución fueron el despertar del movimiento indígena en nuestro territorio. Marx decía que los movimientos políticos son manifestación del estado de la economía, por lo tanto, la crisis del Estado de bienestar de la Revolución pronto se manifiesta en lugares específicos del territorio a partir de los años ochenta, como en Juchitán de Zaragoza con la elección de una autoridad municipal distinta a la del partido histórico de la Revolución: el Partido Revolucionario Institucional. Una agrupación política llamada Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI), hacía la hazaña. Por la misma razón, al inicio de la década de los ochenta se constituye una de las organizaciones indígenas más combativas, el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), que a la postre, en el año 2003, constituye el partido indígena Unidad Popular como su arma electoral.

Asimismo, por estos mismos años, en enero de 1980, se forma la organización de los municipios y comunidades mixes, lla-

mado Comité para la Defensa de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales de la Región Mixe (CODREMI), que en 1988 se transformará en Servicios del Pueblo Mixe (SER), como espacio de esfuerzos comunitarios con la idea de superar la marginación y hacer frente a las amenazas de las nuevas políticas del Estado mexicano para el pueblo Ayuk. El nacimiento de la Coordinadora de los Trabajadores de la Educación (CNTE) en diciembre de 1979, explicará muchos acontecimientos de la historia política de Oaxaca. No es menor la importancia de la formación en 1985 de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), quien al sostener una unidad ideológica comunitaria ha influenciado a las demás organizaciones sociales; de ahí su referencia en este escrito.

COCEI, MULT, SER, CNTE y UCIZONI son sujetos importantes de la historia política de Oaxaca de los últimos años, la historia la hacen los pueblos y los pueblos organizados, el corazón de la historia oaxaqueña son los movimientos de sus pueblos. Este despertar del movimiento social fue a consecuencia de los límites impuestos al Estado mexicano por la crisis del régimen revolucionario nacido en 1910.

Tan solo había que recordar que el remedio que se aplicó por la crisis de la muerte de la Revolución fue terrible. Nos sometimos a los dictados del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, la economía de guerra ofrecida por estos organismos fue el golpe final para toda política revolucionaria y de bienestar, las afectaciones al pueblo trabajador y a la nación indígena y a sus pueblos fue brutal. La élite gobernante mexicana no tuvo capacidad para la búsqueda de otras salidas o alternativas para salir de la crisis.

Por esta situación nacional, la historia local toma importancia. La mística y símbolo que significó y ha significado Juchitán, su fuerte identidad indígena —un ejemplo para los demás pueblos y municipios oaxaqueños—. Fue el primer ayuntamiento que retó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, culminación de la lucha iniciada desde 1973, fecha de creación de la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI), organización reivindicadora de las luchas populares. Al ganar Juchitán, la COCEI iniciaba una larga lucha que tendría repercu-

siones en la historia política de Oaxaca, baste destacar que sus líderes Héctor Sánchez, Leopoldo de Gyves y otros, fueron fundamentales para la creación, en nuestro Estado, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el principal partido opositor en el territorio oaxaqueño, que en coalición con otras fuerzas accede al gobierno de Oaxaca en 2010. Salomón Jara, gobernador de Oaxaca (2022-2028), surge de las filas del PRD. Con esto demostramos la importancia que tuvo un municipio indígena zapoteco para la historia política de los oaxaqueños: fue germen del proceso de transformación de nuestro Estado. Además, la comunidad juchiteca y su gente juegan un papel importante para el gobierno de la Cuarta Transformación; diputados locales y federales, senadores y funcionarios están al servicio del nuevo partido mayoritario de México: MORENA. Así es la historia, sus caminos son inverosímiles, pero con cierta lógica que no se puede desdeñar.

Con la experiencia de la lucha de la COCEI, Héctor Sánchez y Heriberto Pazos, en tierra del pueblo Triqui, deciden la organización de este pueblo integrante de la nación indígena. El nacimiento del Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) es un ejemplo de organización de un pueblo indígena con repercusión nacional y el inicio de la creación de decenas de organizaciones indígenas en nuestro Estado, que significan y han significado cuestiones de gobernabilidad y de gasto a fondo perdido del presupuesto público. Cuando el gobernador Ulises Ruiz Ortiz (2004-2010) intentó administrar tales recursos entregados a las organizaciones sociales, la respuesta de los mismos fue tan brutal que en el año 2006 intentaron derrocarlo. La organización por agentes externos de las comunidades y municipios como consecuencia de la escasez de poder de estas comunidades y municipios, desde luego, por sus grandes carencias, abre una ruta de relación informal del gobierno con su territorio, informalidad que se expresa en presión, chantaje, negociación y corrupción, que hacen del gobierno oaxaqueño una institución sujeta a las circunstancias y a presión constante, es un gobierno que se desarrolla por la contingencia y no por la planeación a mediano plazo.

En 1988 nace Servicios del Pueblo Mixe, en torno a la cual surge la filosofía de la Comunalidad que expresa el sentido de la vida de las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca que más tarde se transforma en ideas y principios para la acción que influ-

yen en el desarrollo del régimen político de nuestro Estado. Esta filosofía de la vida de las comunidades y pueblos indígenas es desarrollada en sus inicios por el mixte Floriberto Díaz y luego por el zapoteco Jaime Martínez Luna, hoy, sus tesis son ampliamente discutidas y analizadas en México y en América Latina. Estos principios e ideas le dan contenido al movimiento indígena en nuestro Estado primero, luego al exterior, que impacta la relación entre el gobierno y los pueblos indígenas, movimiento indígena presente en los 30 años de nuestro análisis.

La filosofía de la comunalidad se plantea como una alternativa a la filosofía individualista y egoísta del mercantilismo capitalista, desde luego, muy lejos de la teoría materialista de la historia de Marx y de su planteamiento sobre el comunismo. La filosofía de la comunalidad esboza una relación orgánica, cósmica y espiritual entre el hombre y su entorno, fundamentalmente con la tierra, los árboles, las aves, los ríos; esta relación tiene que ser de respeto, por lo que la ceremonia y el rito se hacen necesarios. El hombre, para la filosofía de la comunalidad, es uno más entre todos los seres vivos y los elementos de la naturaleza, así como el hombre capta sentimientos y lo expresa en lenguaje, lo mismo hacen los demás seres existentes en la naturaleza.

El hombre no es el centro de la vida, es uno más, existe una igualdad entre todos los seres materiales e inmateriales de la vida. Como todo nos iguala, todos somos hermanos, todos somos hijos de la Tierra y del Sol. Estos Dioses nos comunan, diría Floriberto Díaz, de aquí la importancia de la lucha por el territorio y la tierra de las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca, que es presión para los gobiernos del Estado. La comunalidad se entenderá en la medida en que se entienda a la sociedad capitalista, egoísta, individualista, privada, despótica, verticalista, autoritaria y monetarista. En cambio, la comunalidad es solidaria, colectiva, pública, democrática, igualitaria, compartida y recíproca. Se ha dicho con justa razón que si queremos salvar a la humanidad necesitamos cooperar más y cuidar más nuestro entorno. Para la filosofía de la comunalidad, la igualdad entre todo y todos nos aproxima, nos une, nos conserva como humanos y como colectivo, nos enlaza en una serie de relaciones que lo único se vuelve totalidad. Este conjunto de principios e ideas cae en tierra cultivable en el territorio oaxaqueño, cuya tierra es comunal y ejidal,

asimismo, la vida comunitaria es tan intensa que los valores de la comunalidad solo lo reafirman.

Todo ello obliga a los gobiernos oaxaqueños a responder en los aspectos normativos, así, el gobierno de Pedro Vázquez Colmenares (1980-1985) reconocerá en la Constitución a las lenguas indígenas, y el gobernador Heladio Ramírez López (1986-1992) dará un paso adelante mediante el reconocimiento a los pueblos y no solo a sus lenguas. El gobierno del gobernador Diódoro Carrasco (1992-1998) reconocerá la autonomía electoral de los pueblos indígenas y los posteriores gobernadores irán perfeccionan y ampliando la normatividad jurídica respecto a los pueblos indígenas oaxaqueños.

En el ámbito de las políticas públicas para los pueblos se adopta la estrategia de la multiculturalidad que implica el reconocimiento de la diversidad de las culturas y actuar en consecuencia. Sin embargo, a raíz del levantamiento zapatista en Chiapas se plantean principios de libre determinación y de facultades autonómicas de las comunidades y de los pueblos, ideas y principios que se irán sedimentando en la cultura política de los pueblos que irán complicando la relación en el régimen político y el movimiento indígena.

Ni duda cabe, la influencia política de la Coordinadora de los Trabajadores de la Educación en su expresión como Sección XXII sobre el régimen político oaxaqueño es importante, en alguna ocasión el gobernador José Murat se refirió a la sección XXII de los maestros como: “la sección XXII tumba eh”. Con ello quería expresar la peligrosidad de este sindicato. Esta organización sindical no es homogénea, es la convergencia de diversas ideologías, de diversos movimientos, de complejas prácticas, de composición de muchos grupos y sectores sociales, de aquí su difícil manejo y control político gubernamental. En el movimiento que estalló en el 2006 durante el gobierno de Ulises Ruiz Ortiz, este expresaba que los acuerdos se lograban con la dirigencia magisterial y del movimiento durante la tarde; en la noche, alguna expresión del sindicato los boicoteaba. El gobernador Ulises Ruiz Ortiz asombró a los oaxaqueños, en el año 2005, al haber acordado en poco tiempo la negociación del pliego petitorio del sindicato, con lo que evitó el largo plantón de los maestros en el centro

de la ciudad de Oaxaca. Sin embargo, la negociación del 2006 se complicó por el aumento de la demanda del sindicato que el gobierno no pudo resolver al cerrarse el gobierno federal.

Las políticas establecidas sobre educación del gobierno federal, sea descentralizando o centralizando normas o acciones, el gobierno del Estado tenía que prevenir las posibles consecuencias, es decir, era difícil que por iniciativa propia un gobierno del Estado pudiera implementar políticas sobre educación, todo dependía del gobierno federal, sin embargo, sus consecuencias corrían a cargo del gobierno estatal. Presión abajo y dependencia arriba, ubicaban al gobierno estatal en una especie de emparejado que servía de alimento para las fuerzas que el gobierno del Estado no manejaba. Todos los gobiernos del Estado, sin excepción, se ven obligados a negociar con esta agrupación de difícil manejo, algunos analistas lo relacionan con un monstruo de siete cabezas.

Con independencia del carácter político de la sección XXII, se debe reconocer que sus planteamientos pedagógicos y contenidos de enseñanza son innovadores y de gran compromiso social con la realidad indígena de la población oaxaqueña, incluso, han planteado reformas constitucionales sobre educación que han sido motivo de estudios y análisis. No se diga sobre literatura indígena, obras de gran calidad que han merecido premios nacionales. Asimismo, los maestros se han convertido en líderes comunitarios para bien o para mal de las personas y comunidades, con los maestros esto es una verdadera apuesta política. En lo social, la pobreza de la base magisterial es un hecho a contrapelo de la riqueza que exhiben los dirigentes. Todo ello se resume en el bajo nivel de la educación básica de los niños oaxaqueños, que constituye el principal reto de los gobiernos que no encuentran alternativas más que administrar el fenómeno. Se sabe que cualquier intento de grandes reformas educativas para el Estado se deberá enfrentar a un proceso de difícil solución.

A diferencia del MULT, organización de lucha frontal y con capacidad política para incrustarse a las reglas de los procesos electorales, la UCIZONI es de lucha a favor de los derechos de los pueblos indígenas y contra los cacicazgos, pero con fundamentación en principios y valores comunitarios, no solo en de-

fensa de los pueblos indígenas ubicados en la zona del Istmo de Tehuantepec como mixes, zapotecos, huaves y zoques, sino que se ha vinculado con organizaciones indígenas nacionales e internacionales.

Vale recordar su convocatoria de 1989 al Primer Encuentro Internacional de organizaciones indígenas en la comunidad de Matías Romero, Oaxaca, en la cual asistieron más de 100 organizaciones de los pueblos indígenas de América y de 17 Estados de la República mexicana. Es miembro de la delegación mexicana que asiste al Encuentro Continental de Pueblos Indígenas en octubre de 1989 en la República del Perú. En este encuentro se acuerda la realización de una campaña de carácter continental para la celebración de los 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular. La dimensión de la lucha de la UCIZONI pone a Oaxaca en el centro del debate nacional y continental. No fue extraña su participación en la celebración de los Acuerdos de San Andrés entre el EZLN y el gobierno nacional, así como en el movimiento del 2006 para derrocar al gobernador Ulises Ruiz Ortiz, hoy, es una de las organizaciones que cuestionan el proyecto de desarrollo del Istmo de Tehuantepec del gobierno de la Cuarta Transformación. Historia local con dimensión nacional de nuestros pueblos.

REALIDAD Y RÉGIMEN POLÍTICO

Estas cuatro organizaciones nos demuestran que el régimen político de Oaxaca está montado en una lógica distinta al carácter de su sociedad y de sus comunidades, no existe embone entre régimen político con la naturaleza de la población de Oaxaca, las instituciones políticas del régimen político son antítesis de las instituciones de los pueblos y comunidades. La lógica ordena tener complementariedad entre sociedad y régimen político. Licurgo (siglo XII a.c), legislador de Esparta, y Bodino (1529-1596), pensador francés, sostuvieron la conveniencia de que se corresponda la naturaleza del pueblo y la naturaleza del gobierno. El espartano logró que sus ideas se impusieran por el bien de los espartanos logrando una estabilidad y buen gobierno de más de 600 años.

La dislocación entre régimen político y el pueblo oaxaqueño no puede traer más que consecuencias nefastas, incluso para ambos. Los Constituyentes de Oaxaca de 1922 entendieron perfectamente el problema y lo establecieron desde el artículo primero, la cuestión del Estado de Oaxaca era, y es, cómo conciliar los derechos individuales y los derechos colectivos para la mejora de la vida de su población. Este es el problema del régimen político, de gobierno y de administración pública del Estado oaxaqueño. Desde 1825 nuestras normas constitucionales insisten en una sola ruta para nuestro Estado: la preeminencia de los derechos individuales, de la institucionalización de un régimen liberal de gobierno y de desarrollo, desconociendo, ocultando el Oaxaca profundo, en lugar de buscar cómo conciliar los derechos individuales con los derechos comunitarios. Esta contradicción elemental ha sido la causa del atraso de nuestro régimen político, económico y social. Si se quiere alcanzar mejores niveles de democracia, de economía, de justicia social, de orden jurídico y administrativo, así como en los ámbitos de salud y educación, es menester hacerlos coincidir con la naturaleza de la sociedad oaxaqueña.

COLONIZACIÓN EN OAXACA

Otro factor que nos determina y condiciona nuestra historia política, económica y social es la colonización y su expresión más desarrollada: la colonialidad. La nación indígena y sus pueblos han sufrido los efectos de la colonización y de sus impactos en Oaxaca, esto es grave por ser un Estado eminentemente indígena. La dominación colonial durante 500 años, primero por el Estado español y luego por las élites nacionales y locales sobre los pueblos ubicados en territorio oaxaqueño, ha sujetado las potencialidades de nuestros pueblos para abrirnos camino en el sistema de competencia capitalista.

La dominación colonial que hemos sufrido, además de sujetarnos a los designios de las élites dominantes, nos han vuelto dependientes. Hemos sufrido la dominación mediante el ejercicio del poder político como pastoreo. El pastor ha cuidado del rebaño durante cinco siglos, lo ha mantenido en ciertos límites

que las ovejas no pueden traspasar, lo ha mantenido al ritmo y a los intereses del pastor. Lo inaudito es que nosotros hemos vivido agradecidos con el pastor que tan generosamente nos ha tratado. Además, nos ha mantenido al límite en nuestros saberes, en nuestro sistema económico y nos ha adormilado en nuestras relaciones sociales.

Por la dominación nos han robado toda iniciativa de emancipación, los aparatos ideológicos del Estado han funcionado con eficacia. Nuestros escasos intentos de emancipación así lo demuestran. Por otro lado, la invasión de valores occidentales es permanente, en algunos casos los adaptamos, pero en otros sustituyen nuestros valores. En tal caso, nos ubicamos en un sistema social que nos margina y por el otro entramos en un sistema de descomunalización, de tal manera que estamos en el vacío, en la nada, resulta que nos volvemos más vulnerables para la manipulación de las élites políticas. La libertad que requerimos es la que se entiende como la no dominación y no el vivir con obstáculos en el contexto individual. La libertad como no dominación siempre implicará lo colectivo.

La dominación de las élites se nos presenta como una potencia que es muy difícil eludir, asimismo, implica la ausencia de poderío para nosotros, nos hace dóciles ante los mandatos de las élites gobernantes. Esta potencia les permite invadir constantemente nuestro territorio, nuestro hábitat, atentando cotidianamente contra nuestra identidad. Fuerza y sujeción, a pesar de nuestra resistencia, son los dispositivos usados para mantenernos en condiciones de dependencia, de dominio, que si queremos romper con este sistema deberemos buscar la adquisición del poder político, puesto que solo el poder controla al poder.

Romper con la dominación nos permitirá poner los límites necesarios a la explotación por la que somos sujetos, nuestra fuerza de trabajo se encuentra en una relación desigual, subordinada y de dependencia en la relación capital-trabajo. Además de ello, la explotación sin misericordia de nuestro territorio y recursos naturales, sin recibir lo correspondiente de los productos, nos mete en un proceso de pauperización irremediable. Este hecho tiene vigencia desde hace cinco siglos. Además de implicar un sistema de dominación y de explotación, la colonización produce

la existencia de un régimen de privilegios y de injusticias para los pueblos indígenas ubicados en territorio oaxaqueño, siendo el racismo, la discriminación, la exclusión y la marginación sus mejores ejemplos. No será posible alcanzar mejores niveles de bienestar y de democracia si estos fenómenos no se erradican, solo será posible si a nuestros pueblos se les reconoce su libre determinación y la tenencia de facultades autonómicas, es decir, nuestro destino en nuestras manos.

Libre determinación y la tenencia de facultades autonómicas solo será posible con el cambio radical del Estado burocrático, antidemocrático, clientelar e indigenista oaxaqueño por el Estado plurinacional integrado por todos los sectores sociales, especialmente los pueblos indígenas, el pueblo afro oaxaqueño en proporcionalidad en la toma de decisiones, mediante un gobierno republicano con la intensa participación de todos y con las virtudes ciudadanas necesarias para hacer florecer las cuestiones públicas. Desde luego, será necesario el reconocimiento de los pueblos y comunidades como sujetos colectivos de derecho público con efectividad práctica. Seremos sujetos de derecho público ubicados en un espacio determinado en el territorio estatal, tales como el territorio comunitario, municipal y regional, espacios de ejercicio de nuestros derechos autonómicos.

No podemos cambiar nuestra paupérrima situación sin la devolución, reconocimiento y respeto de nuestras tierras y territorio. Somos hijos de la naturaleza: la tierra y el territorio son fundamentales para nuestra emancipación, sin tierra y territorio no hay pueblo, así de simple y compleja es la realidad. Esto implica que haya reconocimiento de nuestros derechos sobre los recursos naturales, aquellos que son de la nación, como miembros de esta, tenemos el derecho de gozar de sus beneficios.

Para tener nuestro destino en nuestras manos es indispensable que se nos respete y se nos reconozca nuestra forma de gobernarnos, con nuestras normas, con nuestras instituciones, solo así será posible hacernos responsables de nosotros mismos. Esta capacidad de autogobernarnos será complementaria si participamos bajo nuestras normas en las instituciones de representación nacionales, como el Congreso de la Unión, en las instituciones administrativas y ejecutivas de decisión sobre

nuestros asuntos. En esta misma lógica, debemos de participar en las instituciones del Estado oaxaqueño, como en el Poder Legislativo y Ejecutivo. Tener nuestros delegados o representantes nos hará adquirir el poder necesario para transformar Oaxaca y a nosotros mismos.

Todo lo anterior es inútil si no tenemos un espacio material de nuestras decisiones, debemos tener una jurisdicción, o jurisdicciones en su caso, para la implementación de nuestros derechos y normas. No se trata de tener acceso a la jurisdicción del Estado, sino el respeto a nuestra jurisdicción, el campo del poder de la comunidad, del municipio y de la región. Estaremos en la efectividad del pluralismo jurídico, en la existencia de una pluralidad de normas y no en la dualidad de normas que se contraponen. Esta dualidad ha sido una de las causas de nuestra falta de florecimiento de nuestro Estado, pues la imposición de las normas occidentales ha sido una limitante para nuestro florecimiento.

Decidir nuestras propias prioridades económicas acordes a nuestra cultura es una necesidad vital para lograr nuestro destino. Nuestras formas de producción, distribución y consumo que no corresponden a las capitalistas, fundamentalmente porque implican el cuidado a la naturaleza, al ambiente, el respeto a la tierra y al territorio, nos permitirán abandonar nuestra precaria situación económica e insertarnos en el proyecto de planeación nacional y estatal con nuestras prioridades discutidas y aprobadas democráticamente en nuestras instituciones comunitarias. La horizontalidad de los planes de desarrollo, puesto que su verticalidad no ha funcionado, permitirá combatir los rezagos más apremiantes con racionalidad y buena operación.

En complemento a lo anterior, con el fortalecimiento de la identidad de nuestros pueblos y a partir del florecimiento de los mismos, se estará avanzando con firmeza hacia nuestro destino. Saberes, nuestra historia, nuestras prácticas, tradiciones y costumbres, así como nuestros contenidos educativos acordes a los principios de la comunalidad, nuestra espiritualidad, creencias y epistemologías, nos permitirán caminar seguros y convencidos de que estaremos construyendo un nuevo Oaxaca. La identidad cultural es la base para alcanzar mejores niveles de existencia colectiva acordes a los nuevos tiempos del siglo XXI.

GOBERNANTES OAXAQUEÑOS

Romper la colonización y sus nefastos efectos es el reto fundamental de los oaxaqueños; sin embargo, la élite política del Estado no lo ha entendido de esta manera. El ejercicio del poder político lo ha entendido como el establecimiento de políticas públicas y su aplicación de la mejor manera bajo la vigilancia del gobierno federal. Vale acentuar la dependencia del gobierno oaxaqueño hacia la administración federal, dependencia que lo hace más normativo que creativo, más apegado a las decisiones centrales que a decisiones autónomas locales. En términos presupuestales, los rangos de libertad del ejercicio de los dineros públicos es mínimo, por lo que el gobierno es muy vulnerable ante las demandas sociales, económicas y políticas de la población. Por ende, los gobernadores oaxaqueños son dependientes del buen juicio del presidente de la República y de las amistades construidas con los funcionarios federales.

El ámbito de autonomía y libertad de acción de los titulares del Poder Ejecutivo del Estado les impide la realización de acciones profundas que busquen iniciar el alivio de los problemas de la población oaxaqueña. De esta manera, los gobernadores son presos de la voluntad de los presidentes de la República en la solución de los problemas planteados por los sectores sociales. Por ejemplo, como lo hemos recordado en páginas anteriores, en la negociación con la sección XXII en el año 2005 se llegó a un feliz término en razón de que las demandas del magisterio fueron satisfechas casi a plenitud. Con esta experiencia, las negociaciones del 2006 se iniciaron con gran optimismo, sin embargo, la sección XXII elevó al 100% sus demandas, por lo que el gobierno de Ulises Ruiz Ortiz se vio impedido a cumplirlas. El gobierno federal le cerró la llave para la negociación, el gobierno del presidente Vicente Fox dejó solo al gobernador oaxaqueño hasta que las cosas adquirieron una dimensión internacional y nacional que obligó al gobierno nacional a intervenir.

Como lo sostuvo Carlos Marx, el hombre hace su historia determinado por las condiciones materiales de la producción y por las relaciones específicas de las relaciones sociales de esa producción, así, los gobernadores oaxaqueños del periodo de 1980 a

2010: Pedro Vásquez Colmenares, Jesús Martínez Álvarez, Heladio Ramírez López, Diódoro Carrasco Altamirano, José Murat y Ulises Ruiz Ortiz respondieron a las condiciones de sus tiempos lo mejor que pudieron. Les tocó gobernar uno de los periodos más complicados del gobierno federal, el giro ideológico hacia el neoliberalismo y el fin de la ideología de la Revolución obligó a los gobernadores a aprovechar cualquier resquicio que dejaba el gobierno federal para beneficiar a la población oaxaqueña, como lo fueron los programas sociales, pero fue evidente que sus gobiernos dependieron de las condiciones efectivas de acción de los gobiernos federales. Se puede sostener que los gobernadores oaxaqueños han sido y son gestores de recursos ante la Federación, el éxito de sus gobiernos depende de la eficacia de sus logros, de la misma manera, como sucede con nuestros presidentes municipales, son gestores de los recursos ante las autoridades locales y federales.

Los acontecimientos nacionales causan mayores impactos en las entidades federativas dependientes, como es el caso oaxaqueño, por ejemplo, el levantamiento armado indígena en Chiapas de 1994 puso en alerta al gobernador Diódoro Carrasco para impulsar reformas electorales que respetasen la autonomía en la materia para nuestros pueblos y comunidades indígenas, de la misma manera, el gobernador José Murat responde promulgando la ley sobre los derechos de estos pueblos. Está claro que el poderío del gobierno de Oaxaca depende de la libre determinación y autonomía de sus pueblos y comunidades indígenas, pues se demuestra que la condición de colonización de estos pueblos es también condición de dependencia del Estado oaxaqueño hacia la Federación.

Oaxaca hará su propia historia en la medida que sus pueblos y comunidades potencien sus posibilidades de florecimiento. El Estado debe darse cuenta de que su condición es el reflejo de la condición de sus pueblos. No es oprimiendo o administrando a los pueblos como se puede engrandecer a Oaxaca sino liberándolos, facilitando que ellos sean responsable de su destino, solo así será posible desarrollar el tequio histórico por Oaxaca.

Las reformas constitucionales en el periodo 1980 a 2010

*Raúl Ávila Ortiz**

*Francisco Martínez Sánchez***

INTRODUCCIÓN

Este ensayo cubre las reformas constitucionales a la Constitución oaxaqueña de 1922 que fueron aprobadas en el periodo de 1980 a 2010.

Se trata de un largo periodo de 30 años en el que se observan dos características políticas: por una parte, la transición democrática dentro del régimen político federal y local y una mayor apertura no sólo a la pluralidad, sino a la diversidad representada, en particular, por los pueblos y comunidades indígenas del estado y sus integrantes; y, por otra, la adecuación de las instituciones políticas, de gobierno y administración a los reclamos de una sociedad que fue exigiendo más derechos y cambiando de

* Doctor en Derecho por la UNAM y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT.

** Doctor en Derecho por la UABJO. Expresidente del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Magistrado en retiro del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.

manera acelerada y compleja hasta forzar la primera alternancia partidaria en el poder ejecutivo del Estado.

Este apartado lo hemos trabajado de la siguiente forma: Raúl Ávila se ha hecho cargo de las reformas correspondientes a los lapsos de 1980 a 1992 y 2004 a 2006, es decir, los gobiernos de Pedro Vázquez Colmenares y Jesús Martínez Álvarez (1980-1986) y el de Ulises Ruíz Ortiz (2004-2010), y Francisco Martínez Sánchez a los segmentos de 1992 a 1998 y 1998 a 2004, es decir, las legislaturas correspondientes a los gobiernos de Diódoro Carrasco Altamirano y de José Murat Casab.

Desde luego, hay hilos que entretrejen los cambios entre unos y otros sexenios y entre el ámbito local y el federal.

Así, por ejemplo, entre 1986 a 1990 se reguló constitucionalmente lo relativo al tequio (artículo 12); la composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran (artículo 16); y se puntualizó que en la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas (artículo 25), según se advierte del Decreto número 86, que emitió la Quincuagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado, publicado el 29 de octubre de 1990.

Evidentemente, la iniciativa de Heladio Ramírez López precedió a la promovida por el presidente de la República, el Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La reforma constitucional en Oaxaca en materia indígena fue paradigmática para que la federación planteara la reforma al artículo 4, del Pacto Federal.

El ejecutivo federal turnó la iniciativa de reforma en el año de 1991, cuyo texto fue similar al que ya entonces tenía el artículo 16 de la Constitución local, lo que quiere decir que el inicio del reconocimiento constitucional de la materia indígena se generó en nuestro Estado.

Asimismo, resulta relevante el planteamiento de nuevos mecanismos o caminos para la solución de conflictos jurídicos, plasmado en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para el año 2002, durante el Gobierno del Lic. José Murat, por la que se estableció que:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial sin perjuicio de los centros de mediación y justicia alternativa que puedan crearse por las autoridades. El servicio tanto de los tribunales como de los centros de mediación o justicia alternativa mencionados, será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas por estos servicios.

Esto es de gran trascendencia porque se abrió la posibilidad de que los conflictos jurídicos puedan resolverse de una manera pacífica, amistosa, ante esos centros, lo que dio cabida a nivel estatal al acceso a la justicia a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), lo que se instauró desde 2002. Ello permitió que dicha vía se convirtiera en un tema de agenda constitucional federal, pero ello ocurrió hasta el año 2008. Notoriamente, el precedente local pudo servir como referente para el cambio constitucional en el ámbito federal.

La creación de los centros para resolver conflictos jurídicos a través del camino de la conciliación y justicia alternativa deriva de una política pública, partiendo del análisis real de los problemas que implican la justicia ante los tribunales, y a partir de ello se busca una solución con la creación de un derecho adecuado o justo para solucionar los problemas existentes.

Por ende, en este caso se puede decir que la creación del derecho no fue fruto de un pensamiento meramente teórico, sino del análisis de realidades que conllevó a la concepción de enunciados trascendentes para la formulación de normas encaminadas a arribar a una regulación que pudiera solucionar las cuestiones que se experimentan diariamente en el acontecer social.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1980 A 1986

La Quincuagésima Legislatura (1980-1983) aprobó un solo decreto de reformas, promulgado por el gobernador Pedro Vázquez Colmenares y publicado el 15 de enero de 1983. Sin embargo, ese solitario decreto involucró modificaciones a 33 artículos,

la derogación de tres artículos más y la creación de cuatro artículos transitorios.

La LI Legislatura (1980-1983) aprobó un solo decreto de reformas, promulgado por el Gobernador Pedro Vázquez Colmenares y publicado el 15 de enero de 1983, el cual involucró cambios en 33 artículos y la derogación de otros tres, además de la creación de cuatro artículos transitorios. Dada la extensión de los textos respectivos, a continuación se resumen lo más posible.

El artículo 2 mantuvo el principio de igualdad ante la Ley y el de legalidad, propiamente dicho, pero fue actualizado y reexpresado. El numeral 7 resultó reforzado y actualizado técnicamente en su regulación básica de las garantías del detenido en relación con la averiguación previa; elementos del auto de formal prisión o sujeción a proceso; la detención en flagrancia; el caso de la detención por infracciones al Reglamento de Policía; auto de libertad del detenido; responsabilidad de las autoridades que ordenaran, consintieran o ejecutaran la determinación; y no incorporación de nuevos delitos al proceso en curso. Se derogó el artículo 16, pues las garantías del proceso se colocaron en el artículo 7.

Se complementó el artículo 17 para facultar a la autoridad administrativa a autorizar, bajo su responsabilidad, la extracción de reos previa la libre gestión del preso mediante escrito firmado por defensores, familiares o ante testigos que no fueran empleados públicos. Se agregó una fracción IV al artículo 24 asignando al ciudadano la prerrogativa de colaborar voluntariamente en trabajos colectivos gratuitos para beneficio de la comunidad a que pertenecieran, sobre todo en caso de desastres, “que implican una solidaridad voluntaria y moral a este fin”.

El importante artículo 25, que declaró a las elecciones como “actos de alto interés público” y enteramente libres; comprometió a las autoridades a garantizar la legalidad y limpieza del proceso electoral; remitió a la Ley Electoral el calendario comicial para Congreso y Ayuntamientos; mantuvo a los partidos como personas morales de interés público y obligó al Estado a reconocer y garantizar su existencia, para lo cual se previó que gozarían de todas las prerrogativas para divulgar su ideología, procurar y promover la participación ciudadana en la realización de la democracia y disponer de los elementos necesarios

para lograrlo, además de remitir a la Ley la determinación de sus derechos, obligaciones y forma de participación en los procesos electorales.

El artículo 30, relativo a la división de poderes, que fue ajustado en redacción sustituyendo el concepto de “concesión de facultades legislativas al Ejecutivo” por la prohibición de delegación o invasión de atribuciones, excepto los casos previstos en el artículo 62. El artículo 34, en que se agregó el requisito de elegibilidad para Diputado de no haber sido condenado por delitos intencionales. El 49, que previó una Ley Reglamentaria para determinar la forma y términos de las resoluciones de la Legislatura. El 53 reordenó y simplificó el procedimiento de elaboración, promulgación y publicación de leyes, y se derogó el artículo 54 que fue subsumido en aquél. El 56 desglosó con mejor técnica la atribución de Secretarios o Subsecretarios; un Magistrado designado por el Tribunal; o bien, el Presidente y Síndico Municipal, de concurrir a las discusiones de la Legislatura, sólo con voz, cuando se tratara de iniciativas de sus respectivos ámbitos. El 59, fracciones IV y V, elevando a quince mil habitantes el requisito para que la Legislatura erigiera o suprimiera Municipios, así como, en su fracción XXII, ratificar los nombramientos de Secretario General de Gobierno y Subsecretario que el Ejecutivo hiciera.

El 67 adaptó la nueva figura de Secretario General de Gobierno, en lugar de Secretario General del Despacho. El 68 eliminó al Tesorero General del Estado (cargo que ya no existía) de la incompatibilidad para acceder al cargo de Gobernador, precisó que estaban impedidos los Secretarios de Estado, tanto federales o como locales, y se agregó la figura del Director de organismo descentralizado o de empresa de participación estatal, a la vez que se suprimió el requisito de los dos años de separación del cargo dejando subsistente, para todos los casos, el de 180 días antes de la fecha de la elección. El artículo 70, sobre licencias por faltas temporales del Gobernador y su sustitución, fue motivo de ajustes de redacción. El artículo 72 estableció que, ante la falta absoluta del Gobernador estando o no el Congreso reunido, el Secretario General de Gobierno asumiría el cargo inmediatamente que ocurriera ese hecho. Los artículos 76 y 79, también recibieron ajustes en la nomenclatura de dicho funcionario.

El artículo 80 reordenó las obligaciones del Gobernador, relativas a su asistencia al Congreso; a informar a la Legislatura, en la forma que indique, por conducto de los Secretarios con toda amplitud y precisión necesaria; visitar “continuamente las regiones del Estado” para resolver sus problemas socioeconómicos y administrativos; y, en la fracción XXIII, se previó que “En la cabecera de cada Distrito rentístico o judicial, según proceda, el Gobernador establecerá una Oficina permanente para atender los asuntos que sean sometidos a su autoridad”. Finalmente, en los artículos transitorios se derogaron, en lo que contrariaran las reformas, los 14 numerales transitorios de la original Constitución de 1922, y se reordenó en el tiempo la elección de concejales.

A diferencia de la precedente, la LII Legislatura (1983-1986) aprobó siete decretos de reforma, promulgados por el propio Gobernador Pedro Vázquez Colmenares, antes de ceder la gubernatura a Jesús Martínez Álvarez, quien concluyó el periodo.

En el Decreto 10, publicado el 21 de enero de 1984, se incorporaron a la Constitución Local las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 de la Constitución Federal en materia municipal, para lo cual se ajustaron en lo conducente los artículos 20, 29, 33, 59, 94, 98 y 108. En el ámbito electoral municipal, en el artículo 98, se mantuvo la regla de que en la Capital del Estado y en los Municipios con población de cien mil o más habitantes, los Ayuntamientos se integrarían por 15 Concejales, y se agregó que en todos los Municipios del Estado se respetaría el principio de representación proporcional.

El Decreto 72, publicado el 10 de noviembre de 1984, adicionó el artículo 160 incorporando las bases relativas a la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos en los ámbitos estatal y municipal; la licitación mediante convocatoria pública de contratos de bienes y servicios, y la remisión a una Ley Reglamentaria de la responsabilidad de los Servidores Públicos.

El Decreto 92, publicado el 18 de marzo de 1985, adicionó un párrafo al artículo 12 para incorporar el derecho de toda persona a la protección de la salud.

El Decreto 100, publicado el 25 de mayo de 1985, modificó el artículo 7, fracción III, para establecer la posible permuta de la multa por arresto hasta por 36 horas —en lugar de 15 días— en caso de detención por infracción a reglamentos gubernativos y de policía; y en el artículo 21 se suprimió precisamente esa antigua disposición.

El Decreto 105, del 17 de agosto de 1985, incorporó en el artículo 20 los principios federales de la planeación democrática y participativa.

El Decreto 127, de 18 de noviembre de 1985, modificó todo el Título V de la Constitución para incorporar, en los artículos 139, 141, 142, 145, 146, 147, 148 y 59, fracción XXXV, las nuevas normas federales sobre responsabilidades de los servidores públicos, nomenclatura que fue sustituida en múltiples numerales.

El Decreto 122, del 7 de diciembre de 1985, sustituyó en el artículo 59, fracciones XXIV y XXV, la figura del Contador Mayor de Hacienda, y en la fracción XLIII autorizó al Congreso a expedir su Ley Orgánica —además de su Reglamento Interior, como ya se prescribía—. Además, en la fracción XLIV se le facultó a dictar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986 A 1992

La siguiente Legislatura, la LIII (1986-1989), aprobó dos decretos, promulgados por el Gobernador Heladio Ramírez López.

El 148, publicado el 2 de julio de 1988, que modificó el artículo 104 sustituyendo el mes de enero por “el primer mes de su administración” para el inicio del primer periodo legislativo de los Municipios, a la vez que sustituyó el mes agosto por el mes de junio como inicio del segundo periodo, destinado a formular y votar el presupuesto de Egresos Municipales del año “fiscal” siguiente.

El 207, del 14 de abril de 1989, modificó cuatro artículos. En el artículo 39 se previó que la Comisión Estatal Electoral expedi-

ría las constancias de mayoría a los presuntos Diputados de mayoría y de representación proporcional, que integrarían el Colegio Electoral que procedería a la calificación de las elecciones de esos Diputados.

En el artículo 98 se reajustó la proporción de síndicos y regidores de acuerdo con la densidad poblacional: un síndico si había menos de 20 mil habitantes y dos si se excediera esa cantidad. Once regidores de mayoría y cinco de representación proporcional si hubiera entre 100 mil y 300 mil habitantes, y hasta 15 y siete, respectivamente, si rebasaran esta última cifra. Entre 50 y 100 mil habitantes, nueve de mayoría y cuatro de representación proporcional; entre 15 y 50 mil, siete y tres; y, en los de menos de 15 mil, cinco y hasta dos. Tomarían posesión el 1 de enero del año siguiente al de su elección. En el artículo 99 se advirtió que el partido que obtuviera la mayoría relativa tendría derecho a que se le acreditaran como Concejales a todos los miembros de la planilla. En el artículo 100 se rephraseó que los regidores de representación proporcional tendrían la misma calidad jurídica que los de mayoría.

La LIV Legislatura (1989-1992) aprobó dos decretos.

El 86, del 29 de octubre de 1990, en el que se expresó una profunda reforma al texto fundamental oaxaqueño, puesto que se tocaron 25 artículos de manera sustancial. El Título I cambió su histórica denominación “De las garantías individuales” al de “Principios constitucionales y garantías”. En su artículo 1 se declaró a Oaxaca como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior. En el 2, la igualdad ante la ley y la supremacía de las constituciones federal y estatal; el principio de legalidad; los nuevos derechos de la paternidad libre, informada y responsable; protección a familia y niñez; vivienda digna y decorosa; derechos y protección de los menores, la juventud, las mujeres y, en particular, los niños (aquí se expresaron los derechos de la Convención correspondiente), ancianos y minusválidos.

El importante artículo 16, en el que se estableció el principio de pluralismo étnico del Estado, sustentado en los pueblos indígenas; el mandato de proteger y preservar el acervo cultural de

las etnias y el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; el castigo al saqueo cultural; el acceso indígena a la protección jurídica estatal; la garantía para indígenas de procedimientos judiciales en lengua nativa o con traductor y la consideración a condición, prácticas y costumbres durante el proceso y al dictar sentencia; y conciliación y concertación para solución de conflictos de límites de bienes comunales o municipales, con participación de autoridades tradicionales de la región étnica. En el artículo 18 se colocó el derecho de poseer y de portar armas, en términos de la Constitución federal. En el artículo 20 se dio cabida a los principios de la rectoría del Estado para el desarrollo económico y se adaptaron para el caso de la Entidad Federativa la concurrencia de los sectores público, privado y social a ese proceso, así como la de todas las formas de organización social, además de que se fijaron los términos de la participación de particulares, y organismos y empresas estatales en la economía y áreas y actividades prioritarias, que podrían ser subsidiadas temporalmente, sin que el Estado pudiera endeudarse más allá de sus ingresos necesarios para cumplir sus compromisos adquiridos. Asimismo, la institución de la planeación democrática fue ajustada para redimensionarla en términos regionales y municipales, y se le dio al Congreso la intervención legal correspondiente.

El artículo 23 reorganizó los requisitos para definir la ciudadanía y el 25 dio entrada a las nuevas instituciones electorales que tendrían a su cargo, por un lado, la preparación y desarrollo de los procesos electorales, organizarían y supervisarían los sistemas de control y vigilancia para garantizar legalidad y limpieza del proceso electoral, y por el otro, al tribunal electoral que ventilaría los medios impugnativos que atacaran las irregularidades surgidas durante el proceso electoral, en el entendido de que sus resoluciones serían obligatorias, pero modificables por el Colegio Electoral en términos legales. Con previsoría anticipación a la reforma federal, en un párrafo adicional se dijo que “En la Ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”, y en otro se apuntó, cautelosamente, que “En los procesos electorales los partidos políticos deberán contar en forma equitativa, dentro de las posibilidades presupuestales del Gobierno del Estado, con un míni-

mo de elementos para sus actividades, tendientes a la obtención del sufragio popular”. Se ajustó el artículo 39 para sincronizar el otorgamiento de las constancias de mayoría por parte del nuevo organismo electoral.

En el artículo 28, se decidió precisar al detalle los límites y colindancias del territorio estatal.

En el artículo 59, se fortaleció al Congreso asignándole facultades para expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades otorgadas por la Constitución General; declarar electos a los senadores de la República que hubieren obtenido mayoría de votos; calificar elecciones de los ayuntamientos; decretar la Ley Orgánica Municipal; resolver conflictos entre ayuntamientos y entre éstos y los poderes del Estado; designar, a propuesta del Gobernador, integrantes de los Concejos Municipales; cambiar sede de los poderes del Estado; legislar sobre patrimonio natural; ejercer facultades constitucionales en materia de Guardia Nacional; solicitar comparecencia de servidores públicos; autorizar al Gobernador a celebrar convenios con la Federación y a celebrar actos de dominio sobre bienes muebles e inmuebles del Estado; legislar sobre seguridad social y medio ambiente; decretar amnistías y autorizar el Plan Estatal de Desarrollo. Además, en el artículo 62 se le facultó para autorizar al Gobernador el uso de facultades extraordinarias, en caso de desastre o de emergencias.

En el artículo 67 precisó que le elección de Gobernador sería directa, por voto secreto, uninominal y por mayoría relativa, y que la Legislatura computaría los votos, los calificaría y declararía electo haciéndolo saber al pueblo vía decreto. El artículo 75 cerró la puerta a cualquier tipo de reelección al cargo de Gobernador. El artículo 79 fortaleció al Gobernador al facultarlo para conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común; nombrar a miembros del Consejo Tutelar para Menores; de la Junta de Conciliación Agraria; recibir renunciaciones de Magistrados del Tribunal y turnarlas al Congreso para su aprobación, en su caso; pedir destitución de funcionarios judiciales en casos procedentes; proponer al Congreso la integración de los Concejos Municipales; y, entre otras más, convocar a elecciones extraordinarias de Diputados cuando hubiera desaparecido el Poder Legislativo; otorgar patentes de notarios y actuar como árbitro en

conflictos entre los municipios y miembros del Ayuntamiento. En el no menos relevante artículo 80, agregó obligaciones del Gobernador consistentes en procurar el desarrollo económico del Estado en términos compartidos y equilibrados entre centros urbanos y rurales; fomentar industrias y empresas rurales con participación armónica de los factores de la producción; impulsar las artesanías en mercados nacionales y extranjeros en beneficio de los artesanos; promover la actividad turística aprovechando los atractivos de la Entidad; cuidar el acervo de obras artísticas, históricas y arqueológicas en coordinación con los ayuntamientos; impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias del Estado; y establecer las medidas necesarias para preservar el medio ambiente y procurar el equilibrio ecológico. En un nuevo artículo 90 Bis se fijaron las bases de la Junta de Conciliación Agraria y se facultó al Gobernador para nombrar a sus miembros.

El artículo 94 fue adicionado permitiendo que los municipios celebraren convenios, con aprobación del Congreso, para resolver conflictos de límites, en el entendido de que si éstos tuvieren carácter contencioso serían resueltos por el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, se les facultó para asociarse libremente tomando en cuenta su filiación étnica e histórica para formar corporaciones de desarrollo regional orientadas al estudio, programación, asesoramiento, capacitación, instrumentación y promoción del bienestar y progreso de sus respectivas comunidades, en la inteligencia de que en la urbanización de las poblaciones los municipios señalarían las áreas naturales protegidas y las reservas territoriales necesarias. En el numeral 108 se agregó que los bienes que integran el patrimonio municipal son del dominio público y de dominio privado, se clasificaron unos y otros, y se les fijaron sus principales características, especialmente, en el caso de los primeros, su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. El artículo 113 introdujo la figura de la contraloría preventiva para la mejor supervisión de los recursos públicos en los Ayuntamientos.

El 150 ordenó que la educación pública siguiera las normas de la Constitución General del país, pero procurando su adaptación a las necesidades del desarrollo integral del Estado; precisó que para ser integral debía comprender la Historia, Geografía

y Ecología de cada región étnica y del Estado fomentándose la impartición de conocimientos aplicables a la transformación socioeconómica y política en beneficio de los oaxaqueños; se dijo que en las comunidades bilingües la enseñanza tendería a conservar el idioma español y el dialecto regional, pero declarando obligatoria, allí donde no se hablara, la enseñanza del español; se introdujo la gratuidad de la educación impartida por el Estado y la obligatoriedad de la primaria, que debía impartirse de preferencia por los municipios y con la intervención de los padres en la planeación educativa conforme con los lineamientos federales; y se prescribió que el Estado debía crear centros o instituciones de educación superior, universitaria y tecnológica ligados a la sociedad e integrados en ella para satisfacer sus necesidades.

En el artículo 151 se plasmó que las autoridades promoverían el turismo aprovechando los atractivos del Estado, pero vigilando que tales actividades preserven el patrimonio étnico y artesanal de los grupos indígenas y no deteriore el medio ambiente ni deposite sus riquezas turísticas, a la vez que asegurando que los centros de turismo crezcan de manera integrada al desarrollo de la región de su ubicación y al de la Entidad, en general.

El artículo 164 confirió a los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado el derecho de asociarse para defender sus intereses comunes, en términos de la Ley del Servicio Civil.

Finalmente, el artículo 164, en materia de reformas a la Constitución, precisó que las iniciativas correspondientes debían ser suscritas por el o los Diputados que las presenten, el Gobernador, el Tribunal o los Ayuntamientos, seguir los trámites establecidos en los artículos 51 a 58 y ser aprobadas al menos por dos tercios del número total de Diputados que integran la Legislatura.

El Decreto 184, publicado el 10 de febrero de 1992, tocó cinco artículos constitucionales en los siguientes términos: el artículo 33, para ajustar la integración del Congreso a 21 diputados de mayoría y hasta diez de representación proporcional. Para este efecto, los partidos tendrían que participar con candidatos de mayoría en al menos 12 distritos uninominales, alcanzar al menos el 1.5% de la votación estatal emitida, recibirían el número de diputados de su lista correspondiente al porcentaje de votos obtenidos, se seguiría el orden de los candidatos en la lista

correspondiente, ningún partido podría exceder los 21 diputados por ambos principios, y todos los Diputados tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

En el artículo 79 se facultó al Gobernador para excitar a los poderes de la Unión a prestar protección al Estado en términos del artículo 59, fracción XLVI, cuando la Legislatura no estuviere reunida. En el 81 se prohibió al Gobernador dejar de promulgar alguna ley o decreto que, habiendo sido devuelto a la Legislatura con observaciones, ésta lo ratificare en términos del artículo 53 de la Constitución. En una nueva Sección Cuarta, relativa a los Municipios, dentro del capítulo destinado al Poder Ejecutivo, se prescribió que aquéllos serían agrupados en distritos rentísticos y judiciales, y se erigirían y suprimirían conforme con el artículo 59, fracciones VIII y IX de la Constitución. En el 108 se precisó que los bienes del dominio privado podrían ser enajenados vía acuerdo del H. Ayuntamiento pero previa —no posterior— autorización de la Legislatura Local.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1992 A 1998

La Quincuagésima Quinta y la Quincuagésima Sexta Legislaturas, que corresponden al periodo de gobierno del Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, continuaron y precisaron la misma línea de reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, iniciada en el Gobierno anterior; así, en 1994, se posiciona la política en favor del reconocimiento de los usos y costumbres, pues en Decreto número 195, de la Quincuagésima Quinta Legislatura, de 9 de julio de 1994, se reforma el artículo 16 de la Constitución para establecer que en el Estado de Oaxaca reconoce y protegerá las 15 lenguas indígenas siguientes: Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Izcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Trique, Zapoteco y Zoque.

En la disposición en comento se reconocía a 15 grupos étnicos, no estaba incluido el grupo étnico denominado Tacuates (se introdujo a este grupo en reforma posterior, de 29 de febrero de 2020). Este reconocimiento es de importancia por cuanto que el grupo étnico, al tener su propia lengua, sus usos y costumbres,

era elemental que la Constitución estableciera el reconocimiento para la protección de sus derechos humanos y culturales.

Mediante decreto número 258, aprobado por la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, publicada en el periódico Oficial del Estado, el 6 de junio de 1998, se reformaron los artículos 12, tercer párrafo, 16, párrafos primero, segundo, tercero y sexto, 94, séptimo párrafo e inciso *f*) del mismo y 151, primer párrafo; se adicionó una última parte del tercer párrafo del artículo 12; y los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 16; un capítulo VI que se denominó “De la jurisdicción indígena”, con el artículo 138 BIS A, al Título Cuarto de la Constitución del Estado Libre de Oaxaca.

En el artículo 12, se amplía la protección del tequio que ya se había establecido, y se precisa como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígena; se destaca que cuando el tequio tenga como fin la realización de obras de beneficio común, que deriven de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; también se dispone que la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

El tequio como práctica comunitaria trasciende en el ámbito del derecho ciudadano, dado que para el ejercicio de los derechos político-electorales es un requisito básico su cumplimiento previo, porque las comunidades indígenas tenían como ahora otro concepto de la ciudadanía, por el que, un derecho sólo es disfrutable para aquellos que han cumplido con los reclamos y deberes que la comunidad asigna por medio de las asambleas generales.¹

La validez jurídica de este requisito es ostensible en la paradigmática sentencia de la Sala Regional del TRPJF en el JDC SX-971/20212, promovido por Luz del Carmen Ruiz y 87 ciudadanos, respecto de las elecciones efectuadas en la agencia municipal de Santiago Cuixtla, Municipio de Santos Reyes Nopala, Oaxaca,

¹ Bailón Corres, Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio*, Colegio de México, México, 2002, p. 219.

donde se consideró que el tequio es un requisito de elegibilidad. La falta de cumplimiento de este tipo de servicio o de solidaridad puede ocasionar la imposición de sanciones por parte de la autoridad municipal, por acuerdo de la asamblea comunitaria, a grado tal que en materia electoral puede tener repercusiones para el ejercicio de los derechos político-electorales.² Es de puntualizarse que el artículo 113, inciso (i), determina que en los municipios indígenas, además de lo instituido en los incisos anteriores, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos, esto es, para poder ser integrante de un ayuntamiento.

En el texto del artículo 16, se determina el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, que se expresa como autonomía; se precisa que éstos (pueblos y comunidades indígenas) tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.

Esta importantísima reforma fue un laboratorio en el orden constitucional que sirvió de base para el planteamiento de la reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para resolver el grave levantamiento armado del EZLN en Chiapas, el 1 de enero de 1994.

Es importante destacar que la disposición constitucional señalada determina que los pueblos y comunidades indígenas tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales, en tanto que el artículo 2, apartado A, fracción VIII, segundo párrafo, del Pacto Federal, determina que los pueblos indígenas son entidades de interés público.

Al respecto, el Dr. Jorge Alberto González Galván formula severa crítica, al calificar de incongruente el que se consideren entidades de interés público a las comunidades indígenas en la Constitución Federal, porque ello implica una visión monocultural, que las considera como objetos bajo la tutela del Estado y no sujetos *per se*, al haber modificado la iniciativa que las calificaba

² Martínez Sánchez, Francisco, *Las Elecciones Municipales Regidas por el Derecho Consuetudinario en Oaxaca, 18 Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, vertientes Salas Regionales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 58.

como entidades de derecho público;³ punto de vista que se comparte plenamente, puesto que el que se les considere en la Constitución del Estado con personalidad jurídica de derecho público, ello entraña un mayor respeto y dignidad de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas.

En la reforma constitucional que se comenta se destaca que el Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales; que la ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que, por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, precisa, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

Debe señalarse que en esa reforma se introducen nuevos conceptos como los sistemas normativos internos, que anteriormente se identificaban como usos y costumbres, lo que es de gran importancia, porque se trata de un derecho consuetudinario, o sea, de un conjunto de normas y reglas no escritas que nacen de los pueblos y de las comunidades indígenas; se trata de un derecho distinto del Derecho Positivo, porque éste proviene del Poder Legislativo, aunque este derecho que nace de los pueblos indígenas está condicionado a no violentar los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política del Estado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Interna-

³ Gidi Villarreal, Emilio, *Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos*, Porrúa, México, 2005, p. 128.

cionales en materia de derechos humanos, suscritos por el Estado Mexicano.

Así, también en la reforma de 1990 se había hecho alusión al concepto de pueblos indígenas, y en la reforma publicada el 6 de junio de 1998, se usa la terminología de pueblos y comunidades indígenas, en tanto que en el Acuerdo de San Andrés se indica el concepto de comunidad.

Resulta relevante la adición que se hizo al artículo 16 constitucional citado, en lo que se refiere al reconocimiento de las comunidades afromexicanas, para tutelar sus derechos tanto en la constitución como en la ley ordinaria respectiva.

En el artículo 16, en consulta, como se indica, se reconocieron los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos, siendo en la Ley reglamentaria en la que se establecerían los casos y formalidades en que procede la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

También en esa reforma constitucional se destacó que el Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, se propuso que, de acuerdo con sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

Se determinó en aquella reforma constitucional en materia indígena que la ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas, la protección de los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos.

Cabe señalar que en lo referente a la jurisdicción indígena se estableció en el artículo 138, Bis A que ésta se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 16, de la propia constitución.

Actualmente, se cambió de ubicación, siendo el artículo 112 en vigor el que lo contempla.

Es de señalarse que las reformas en materia indígena en Oaxaca tuvieron su origen en ordenamientos internacionales como los siguientes: el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 27 de junio de 1989 y el Convenio Constitutivo del Fondo Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, de 24 de julio de 1992, aun cuando no es considerado como instrumento internacional de observancia obligatoria.

Estos precedentes son de suma importancia porque su influencia provoca verdaderos cambios o transformaciones en el derecho positivo, toda vez que de alguna manera se rompe con la doctrina jurídica tradicional derivada del monismo jurídico que se identifica como Estado-Derecho, dado que el reconocimiento de los usos y costumbres, ahora denominados sistema normativos internos, implican que el Estado valida un derecho que no deriva del Poder Legislativo, sino que surge o nace en el seno de los pueblos y de las comunidades indígenas.

La noción clásica Estado-Nación también se vio cuestionada, porque el término pueblo se refería a un solo idioma —o sea el español—, a una sola cultura —o sea la castellanizada—, lo que se ve ampliado por el reconocimiento del multiculturalismo de los pueblos y de las comunidades indígenas, de donde deviene un nuevo modelo de juridicidad constitucional, tanto en el orden nacional como local.

En este periodo gubernamental se ampliaron y se precisaron los derechos de los pueblos y de las comunidades indígenas, coincidiendo en algunos aspectos con el acuerdo de 16 de febrero de 1996, de San Andrés Larráinzar, Chiapas, por la sublevación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, destacando que los pueblos y comunidades indígenas son de derecho público, así como su libre determinación en un ámbito de autonomía municipal. En el acuerdo de San Andrés, se indicó la eliminación del concepto pueblo y su reemplazo por el de comunidad; el legislador oaxaqueño, al respecto, usó los dos conceptos para su aplicación diferenciada.

Otra reforma constitucional importante en este periodo fue la llevada a cabo en materia electoral por la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado, publicada en Decreto 278, de 13 de mayo de 1995, por el que se establece la forma de integración del Tribunal Estatal Electoral, que es un órgano público dotado de plena autonomía y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca, fijándose su competencia para conocer de los medios de impugnación.

Asimismo, es de destacar lo atinente al señalamiento de que el Instituto Estatal Electoral es autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica propios, con atribuciones para organizar las elecciones y debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Por otra parte, cabe mencionar que el 9 de julio de 1994, en Decreto número 195, de la Quincuagésima Quinta Legislatura, se reformó el artículo 121, de la Constitución del Estado, para establecer la integración del Poder Judicial del Estado por Magistrados Numerarios y Supernumerarios, precisándose la forma de su elección y ratificación.

En reforma de 29 de septiembre de 1997, a los artículos 141 y 142, se determinó incluir a los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral y consejeros del Instituto Estatal Electoral, para que puedan ser sometidos en su caso a juicio político y declaración de procedencia.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1998 A 2004

Este periodo corresponde al Gobierno del Lic. José Murat y a las Legislaturas Quincuagésima Séptima y Quincuagésima Octava de la Cámara de Diputados.

En el periodo de 1 de diciembre de 1998 en que toma posesión el Lic. José Murat, al 30 de noviembre de 2004 en que culmina su mandato, se hicieron 13 reformas a la Constitución del Estado.

Estas fueron publicadas en las siguientes fechas:

22 de mayo de 1999; 21 de agosto de ese año (1999); el 20 de septiembre de 1999, se publicaron dos reformas, otra el 25 de septiembre del mismo año; el 24 de febrero de 2000; el 8 de diciembre del mismo año (2000); el 27 de abril de 2002 y 24 de agosto de ese año; el 20 de marzo de 2004, se publicaron las reformas que la Legislatura expidió los días 4 y 10 de marzo del mismo año; el 3 de abril de 2004, se publicaron las reformas expedidas los días 18 y 22 de marzo del año citado.

Por su importancia, se destaca la publicación en el periódico oficial del Estado de 22 de mayo de 1999, en la que se hizo la adición de un séptimo párrafo al artículo 12, de la Constitución, para establecer que el Estado otorgará a los ciudadanos la seguridad indispensable para salvaguardar su vida e integridad personal, y que la ley establecerá los términos en que debe brindarse.

Esta disposición constitucional ha tenido diversas reformas; empero, el párrafo relativo adicionado en aquella época subsiste, aunque ya corresponde al décimo primer párrafo de la constitución de actual vigencia; la razón de ello obedece a que el Estado tiene perennemente el deber de propiciar seguridad en todo tiempo para garantizar plenamente los derechos humanos. El imperativo constitucional deriva de la teoría que sostiene que el fin de todo Estado, es la conservación y el bienestar de los individuos, esta posición coloca a la organización política al servicio exclusivo de los individuos, es la que adoptó Rousseau y sirvió después de base a los postulados de la Revolución francesa, cristalizados en sus textos legislativos.⁴

El 21 de agosto de 1999, se publicó el Decreto 87, de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado, que adicionó un último párrafo al artículo 12, de la Constitución del Estado, para establecer el derecho social que tiene toda persona dentro del territorio del Estado, de vivir en un medio ambiente propicio para su desarrollo, salud y bienestar.

⁴ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 2008, p. 448.

El derecho al medio ambiente es objeto de regulación en la mayor parte de los textos constitucionales, bien en forma de derecho potencialmente subjetivo; bien como principio rector de las políticas públicas, el medio ambiente ha adquirido un valor constitucional indudable.⁵

Se advierte, entonces, que el Estado se obliga a garantizar este derecho humano, lo que constituye un compromiso político del Gobierno del Estado en este renglón.

Esa disposición constitucional ha tenido con posterioridad diversas reformas para llevar a cabo la protección al derecho humano de que se trata, pero su esencia sustantiva continúa vigente.

En cuanto a los periodos de las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados, la Quincuagésima Séptima Legislatura, en Decreto número 109, de 20 de septiembre de 1999, señaló como fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones el 15 de noviembre y conclusión el 31 de marzo del siguiente año; y el segundo periodo, con inicio el 1 de junio y conclusión el 15 de julio; actualmente, conforme al artículo 42, en vigor, la Legislatura tendrá periodos ordinarios de sesiones dos veces al año; el primer periodo de sesiones dará principio el día 15 de noviembre y conclusión el 15 de abril, y el segundo periodo, dará principio el 1 de julio y concluirá el 30 de septiembre.

En Decreto 95, de la citada Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado, publicado el 20 de septiembre de 1999, se contiene, entre otras, la adición al artículo 6, con dos párrafos para establecer cuándo no debe considerarse que hay confiscación de bienes.

Importante también la reforma al entonces artículo 122, que incrementó de cinco a diez años el ejercicio profesional de la licenciatura en derecho como requisito para poder ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado y ponderó la desig-

⁵ Pegoraro, Lucio (coord.), *Glosario de Derecho Público Comparado*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, IMDCP, Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2012, pp. 90-91.

nación preferentemente respecto de aquellas personas que hayan prestado sus servicios con probidad y honradez en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, requisitos que continúan vigentes, aunque en diverso numeral, ahora el artículo 101.

Tiene singular importancia la reforma de 8 de diciembre de 2000, Decreto Legislativo número 240, que se ocupó, entre otros, de modificaciones y adiciones al artículo 8, destacándose la adición del Apartado B, relativo a los derechos “De la víctima o del ofendido”, (entonces llamadas garantías) y cuyo contenido actual ya modificó el que emitiera la entonces Quincuagésima Séptima Legislatura para ser acorde a la reforma constitucional federal de 10 de junio de 2011, empero, se hace particular referencia a que en esa reforma legislativa al numeral en comento se realizó la adición para incluir expresamente la importancia de la víctima y del ofendido en el procedimiento penal.

En ese Decreto también se modificó y se reubicaron diversas fracciones del artículo 59, relativo a las facultades del Congreso del Estado, que actualmente ha rebasado las LXV, (sesenta y cinco fracciones) con que contaba, y que se refería a que el Poder Legislativo podía ejercer todas aquellas facultades que confiriera la Constitución y las Leyes Reglamentarias, para expresar, ahora, en su fracción LXXVI (setenta y seis), que el Poder Legislativo puede ejercer todas aquellas facultades que deriven a su favor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, las leyes federales, la propia Constitución Política y las que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades y atribuciones. La razón de que la Constitución señale taxativamente las facultades del Poder Legislativo es porque el Estado contemporáneo, como organización, está sujeto a un orden jurídico. La lógica de éste se impone, y la acción del Estado queda sujeta a ella.⁶

Otra aportación de la Quincuagésima Séptima legislatura (de 1998 a 2001), en el periodo de gestión que se comenta del Go-

⁶ Camas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 326.

bernador José Murat, es la emisión del Decreto número 230, publicado en el periódico extra de Oaxaca, de 8 de diciembre de 2000, que crea la Junta de Conciliación Agraria, con funciones exclusivamente conciliatorias que obrará como amigable componedora; órgano mediador encargado de promover que las resoluciones que dicten las autoridades agrarias se apoyen y funden en los acuerdos conciliatorios entre las comunidades para que éstos tengan el valor jurídico de cosa juzgada.

Lo afortunado de la disposición es que se instauró esta instancia en el orden local para que el Gobierno del Estado pueda coadyuvar para solucionar por la vía del diálogo los conflictos agrarios entre pueblos o comunidades, pese a que se considera que no es de su competencia, pero por tratarse de un procedimiento no contencioso no afecta ni invade la jurisdicción federal, y la crítica sólo puede consistir en que la Constitución del Estado no puede condicionar el procedimiento del orden federal para los efectos de la cosa juzgada. Esta instancia de gobierno es una alternativa positiva para la solución de disputas de los derechos en materia agraria.

Actualmente, y a partir del decreto número 1263, aprobado el 30 de junio de 2015, se prevé que, en caso de conflictos por tenencia de la tierra entre comunidades indígenas, la Junta de Conciliación Agraria promoverá el diálogo y la construcción de acuerdos o consensos, a través de los mecanismos de decisión comunitarios, respetando sus derechos colectivos y sistemas normativos.

Cabe señalar que, según el Decreto número 147, publicado en el Periódico Oficial, Extra, de 24 de febrero de 2000, se reformó el artículo 80, fracción V, de la Constitución en comento, en lo que atañe a la regulación del mes en que habría de informarse sobre la cuenta de inversión de rentas generales del Estado, correspondiente al año inmediato anterior, que era en abril para pasar a rendirse en marzo, en tanto que actualmente, conforme al citado artículo y fracción, el Gobernador del Estado debe presentar a la Legislatura a más tardar el 30 de abril de cada año la Cuenta Pública del Estado, correspondiente al año inmediato anterior, esto es, con posterioridad se retornó al mes de abril en el que habrá de presentarse esa Cuenta pública.

CENTROS DE MEDIACIÓN Y LA JUSTICIA ALTERNATIVA

Así, también cabe destacar la reforma de 24 de agosto de 2002, que expidió la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado, por la que se estableció en el artículo 11, la implementación de los Centros de Mediación y Justicia Alternativa, con lo que se dio cabida al derecho de acceso a la justicia a través de los MASC, Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, como resulta ser la mediación y los que implican la justicia alterna.

Estos centros significan una política social para hacer que la justicia esté al alcance de la sociedad de una manera inmediata, gratuita, completa e imparcial, considerando la participación voluntaria de las personas interesadas.

Los dos periodos gubernativos que han sido materia de comentarios, sin duda, constituyen una manifiesta evolución del derecho constitucional estadual, y que responden a los tiempos o épocas en que se ejerció el poder político; podríamos decir que las Instituciones jurídicas constitucionales son el pivote para el ejercicio de las políticas públicas.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL PERIODO 2004-2010

La LIX Legislatura (2004-2007) produjo ocho decretos de reforma constitucional, promulgados por el Gobernador Ulises Ruiz Ortiz.

El Decreto 141, del 6 de septiembre de 2005, que reformó el artículo 48 estableciendo que los Poderes del Estado residirían y la Legislatura celebraría sus sesiones en la Ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, sin que aquellos pudieran trasladarse a otro punto salvo que lo acuerden tres cuartas partes de los Diputados presentes, y a través del propio Decreto, en su artículo segundo, se detalló que para los efectos del artículo 48 la Ciudad y esa zona comprenden el territorio de los municipios que allí se especifican.

El Decreto 147, del 3 de septiembre de 2006, que adicionó la fracción XXI al artículo 59 facultando a la Legislatura para autorizar al Gobernador y a los Municipios a celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública con la participación del sector privado, y aprobar en el Presupuesto de Egresos correspondiente las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos, durante la vigencia de los mismos.

El Decreto 196, del 31 de diciembre de 2005, que reformó los artículos 117 y 118 para incluir a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el ámbito normativo del juicio político, y validar el juicio de procedencia correspondiente, respectivamente, éste último a cargo de la Legislatura en caso de acciones penales ejercidas en contra de aquéllos, debido a la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. El artículo 125, colocado bajo un nuevo Capítulo Primero (“De la Justicia Administrativa”) del Título Octavo (“Principios Generales de la Administración Pública”), que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo definiendo su naturaleza, competencias y principios de actuación, así como su integración y derechos de sus Magistrados y Jueces Instructores remitiendo a la Ley de Justicia Administrativa la regulación de su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El Decreto 317, del 28 de septiembre de 2006, por el cual se reformaron diversos artículos en materia electoral. En general, se modificó el histórico Título Segundo “Del orden público” y se sustituyó por “De los ciudadanos, de las elecciones, de los partidos políticos, de los organismos y de los procesos electorales”. Asimismo, el artículo 25 se estructuró en cinco apartados: “A. De las elecciones”, “B. De los partidos políticos”, “C. Del Instituto Estatal Electoral”, “D. De los medios de impugnación” y “E. Del tribunal Estatal Electoral”.

El Decreto 424, del 14 de abril de 2007, que reformó el artículo undécimo transitorio del Decreto 317, a efecto de ampliar el plazo para que el Congreso reformara el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y emitiera la normatividad correspondiente a los medios de impugnación en materia electoral y demás ordenamientos relativos.

El Decreto 520, del 14 de septiembre de 2007, que modificó la denominación del Título Sexto, ahora De la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, y el artículo 114 para redefinir la naturaleza jurídica de la Comisión (organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios); sus fines (protección y promoción de los derechos humanos); su objeto (defensa, promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en la Constitución y el resto del orden jurídico mexicano, y fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas); su competencia (conocer de quejas presentadas por cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental reconocida en el Estado, sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que se consideren violatorios de los derechos humanos y provengan de cualquier servidor del Estado o los Municipios, con excepción del Poder Judicial del Estado, y conocer y pronunciarse sobre la incidencia de violaciones a derechos humanos entre particulares, siempre que no se trate de conflictos estrictamente individuales, en términos de la ley respectiva; formular recomendaciones públicas no vinculatorias, propuestas, informes, denuncias y quejas a las autoridades respectivas pero sin que pueda intervenir o conocer quejas referentes a asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales); garantías presupuestales y de estabilidad; facultades (de iniciativa de ley en materia de derechos humanos; de presupuesto anual ante el Congreso; de interposición de acciones de inconstitucionalidades en contra de leyes expedidas por la Legislatura del Estado, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Federal); integración (Presidente nombrado por dos terceras partes de los integrantes del Congreso, con duración de cinco años en el cargo y posible ratificación para un segundo periodo, y Consejo Consultivo de diez personas nombradas por el Congreso, con perfiles especiales y renovación alternada cada dos años, pero con posible ratificación para un segundo periodo).

El Decreto 532, de noviembre 10 de 2007, que reformó el artículo 3 para consagrar el derecho de acceso a la información pública, sus principios y bases: carácter público de la información en posesión de instituciones estatales y municipales con reserva temporal por razones de interés público y principio de máxima

publicidad; protección de la información, con excepciones legales, referida a la vida privada y los datos personales; acceso a la información pública y datos personales sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización; mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y decisión; sujetos obligados a preservar documentos en archivos administrativos actualizados y a publicar en medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada de sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, incluidos los que entreguen a personas físicas o morales, conforme a las leyes; y sanciones en términos legales por inobservancia a disposiciones en la materia; y plazo máximo al 21 de julio de 2008 para expedir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

El Decreto 540, del 10 de noviembre de 2007, que reformó cuatro artículos en materia de procuración y administración de justicia. El 59, fracción XXXIII, facultando a la Legislatura a elegir el Procurador de entre la terna sometida a su consideración por el Gobernador del Estado. El 79, fracción X, facultando al Gobernador para nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior sometiendo designaciones, y destituciones con causa justificada, a la ratificación de la Legislatura, y solicitar del Tribunal, también por causa justificada, la destitución de los Jueces de Primera Instancia; y la fracción XXIV para presentar a consideración del Congreso, o bien, de la Diputación Permanente, la terna para la elección del Procurador.

El 95, en que se prescribe que el Procurador será elegido por el Congreso de una terna de juristas de reconocida capacidad profesional y solvencia moral que el titular del Poder Ejecutivo someterá a su consideración. El Congreso elige al Procurador previa comparecencia de las personas propuestas, por mayoría de los diputados presentes, o bien, por la Comisión Permanente, en un plazo improrrogable de 30 días, pues en su defecto ocupará el cargo la persona de la terna que designe el Gobernador. Si la propuesta es rechazada, el Gobernador envía una segunda terna, pero si esta sufre rechazo entonces ocupará el cargo la persona que designe el Gobernador. El Procurador puede dejar de ejercer el cargo por renuncia, remoción por parte del Ejecuti-

vo y por causa de responsabilidad constitucional. Se remite a la ley la organización del Ministerio Público del Estado dotándolo de independencia técnica para el ejercicio de sus funciones, en la inteligencia de que el Procurador nombra a los servidores públicos de la institución. Los Agentes del Ministerio Público, policía y demás servidores públicos de la Procuraduría actúan con base en estricto apego a la legalidad, profesionalismo, imparcialidad y objetividad, de modo que para garantizar este fin se establece el servicio civil de carrera al interior de la institución.

La LX Legislatura (2007-2010) produjo los siguientes decretos reformistas.

El 572, de 18 de abril de 2008, que reformó el artículo 25, fracción II, para agregar que la Ley establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en los procesos electorales de los Municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres, y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionando su contravención.

El 573, del 18 de abril de 1008, que reformó los artículos 45 (el segundo periodo ordinario de sesiones se destinará preferentemente a revisar y fiscalizar la Cuenta Pública del año anterior); 59, fracciones XXII, XXIII, XXXVI, LVIII (facultan al Congreso para revisar y fiscalizar cuenta pública y para nombrar a Auditores y Subauditores de la Auditoría y emitir la ley reglamentaria); el artículo 80, fracción V (obligación del Gobernador para presentar la Cuenta Pública máximo el 30 de abril); el artículo 117, primer párrafo, y el 118, primer párrafo (ambos vinculando a Auditor y Subauditores a la responsabilidad constitucional); adiciona una Sección Sexta al Título Cuarto, Capítulo II, denominada “Auditoría Superior del Estado”, mediante un artículo 65 Bis, y se deroga el artículo 65, fracción VIII.

Sobre esto último, se suprimió la Contaduría Mayor de Hacienda y se adaptó la respectiva reforma constitucional federal, creando la Auditoría Superior del Estado, órgano técnico del Congreso que revisa y fiscaliza la Cuenta Pública de los Poderes del Estado y Municipio, entes públicos estatales y municipales, organismos públicos autónomos que ejerzan recursos públicos y, en general, cualquier persona, pública o privada, que haya re-

caudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos estatales o municipales. Se establecen garantías normativas para su autonomía técnica, de gestión y presupuestal, y los principios funcionales de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. El Titular y sus dos Subauditores son electos por el Congreso con el voto de terceras partes de sus miembros presentes; duran en su encargo siete años con derecho a una posible ratificación y sólo pueden ser removidos por causas graves legalmente fijadas y con la misma votación que la exigida para su nombramiento. La revisión de la cuenta pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar su ajuste a los criterios presupuestales aprobados y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas, a través de procedimientos determinados por la ley.

El Decreto 612, del 1 de mayo de 2008, que reformó el artículo 79, fracción V (facultad al Gobernador para nombrar al Consejero Jurídico); agregó una Sección Quinta al Capítulo Tercero, Título Cuarto (“De la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado”), y adicionó un artículo 98 Bis derogando el artículo 97, esto último, en síntesis, para facultar al Consejero a ejercer la representación jurídica del Estado, del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador, todo ello, incluidos los requisitos para su nombramiento, conforme con la Ley.

El Decreto 657, del 26 de julio de 2008, que reformó y reordenó diversos párrafos del artículo 12, en esencia, otorgó el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia de género en los ámbitos público y privado, creando el Sistema Estatal de coordinación correspondiente; y la protección especial de parte de las autoridades al hogar, madres, niñas, niños y las y los adolescentes, en tanto que el matrimonio y la familia constituyen la base fundamental de la comunidad.

El 676, del 16 de agosto de 2008, por el que se reformaron los artículos 23, fracción I, y 24, fracción I (se adicionan obligación y prerrogativa de los ciudadanos de participar en los procesos de plebiscito y referéndum); 25, Apartado A, fracciones I (compactación del calendario electoral local), II y IV (reserva de ley para reglamentar plebiscito y referéndum); Apartado B, frac-

ción I (exclusividad de partidos para postular candidatos a cargos de elección popular); II (financiamiento equitativo a partidos y tiempo en medios distribuido por el Instituto Federal Electoral, para sus fines orgánicos; regulación de precampañas, umbral del 1.5% de la votación legislativa para mantener registro partidista y tope del 20% a gastos de precampaña); Apartado C, fracción II (escalonamiento en relevo de consejeros del Instituto Estatal Electoral) y IV (creación de Contraloría Interna del Instituto Estatal Electoral con autonomía técnica y de gestión para fiscalizar y vigilar finanzas del Instituto); y 59, fracción XXVII (facultad al Congreso para convocar a plebiscito y referéndum).

Asimismo, adiciones al artículo 25, apartado B, fracciones V (prohibición general para comprar tiempo para propaganda electoral en radio y televisión, y transmitir en territorio estatal mensajes contratados en otras Entidades Federativas o en el extranjero), VI (prohibición de difundir propaganda denigratoria de instituciones y partidos, o calumniosa de personas), VII (suspensión de propaganda gubernamental durante campañas y hasta conclusión del proceso electoral, salvo campañas relativas a servicios educativos y de salud o de protección civil en casos de emergencia), y IX (remisión a la ley para establecer procedimiento de liquidación de obligaciones de partidos que pierdan su registro y fijar supuestos en que sus bienes y remanentes sean adjudicados al patrimonio estatal); al apartado C, un párrafo segundo (facultad al Instituto Estatal Electoral para suscribir convenio con el Instituto Federal Electoral para asignación de tiempos en radio y televisión); un párrafo segundo a la fracción IV (Titular de Contraloría Interna del Instituto Estatal Electoral designado por el Congreso por dos terceras partes de sus miembros presentes, tres años en el cargo con derecho a una reelección, adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General y con la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado); y la fracción V (fiscalización de recursos estatales otorgados a los partidos, encargada a órgano técnico de fiscalización del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, con autonomía de gestión, titular designado por dos tercios del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente, más remisión a la Ley para efectos de integración y funcionamiento de dicho órgano y los respectivos procedimientos para aplicación de sanciones por

parte del Consejo General; además de eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal mediante solicitud expresa del órgano técnico de fiscalización); al Apartado D, un segundo párrafo (remisión a la Ley de supuesto y reglas para realizar, en ámbitos administrativo y jurisdiccional, recuentos totales y parciales de votación); y al Apartado E, una fracción IV (facultad al Tribunal Estatal Electoral para decretar nulidad de elección por causas expresamente establecidas en la ley previendo plazos convenientes para desahogar todas las instancias impugnativas y tomando en cuenta el principio de definitividad de los procesos electorales).

Finalmente, adición de tres párrafos al artículo 137: el séptimo (deber de servidores públicos de aplicar con imparcialidad recursos públicos bajo su responsabilidad sin influir en equidad de la competencia entre partidos), octavo (deber de que propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por instituciones de gobierno y autónomas, en general, tengan carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social pero sin incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de aquéllos) y noveno (remisión a las leyes para garantizar estricto cumplimiento a las previsiones anteriores, incluyendo el régimen de sanciones).

El Decreto 718, del primero de noviembre de 2008, que reformó el artículo 25, Apartado B, fracciones II y X; Apartado C, segundo párrafo y fracciones II y III, artículo 33, fracción V; artículo 35, párrafos segundo y cuarto; 67; 68 fracciones I a IV y VIIM y 113 fracción I, inciso *e*) y cuarto párrafo; y adició dos párrafos a la fracción II del Apartado B, y un segundo párrafo a la fracción primera del Apartado E, del artículo 25, incorporando lenguaje de género en materia electoral.

El Decreto 719, del 15 de noviembre de 2008, que reformó el artículo 12, párrafo vigésimo cuarto, adició un párrafo vigésimo quinto a dicho precepto, y armonizó el artículo 58, fracción XXXIX. Lo anterior para precisar el deber del Estado de promover lo necesario para que la población tenga acceso a vivienda digna, asistencia médica y social, a la cultura, recreación y deporte, en el entendido de que en la asistencia médica se dará prioridad a menores, personas de la tercera edad y discapacitados. Asimismo,

para consignar el derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales, en la inteligencia de que el Estado debe garantizar su cumplimiento y promoverá el derecho a la creación y formación artística, la diversidad cultural de individuos, comunidades y pueblos, la vinculación entre cultura y desarrollo sustentable, y la difusión y protección del patrimonio cultural fomentando la participación social.

El Decreto 1247, del 7 de mayo de 2009, que reformó el artículo 137 en diversos párrafos. En el segundo, sujetó la administración de recursos económicos de la Administración Pública a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados; en el cuarto, agregó a aquéllos el principio de imparcialidad que las leyes deben establecer para garantizar las que las licitaciones aseguren las mejores condiciones para el Estado; el séptimo, que encarga a una instancia técnica la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y ejercicio de los recursos públicos, es decir, del desempeño institucional, bajo principios de independencia, imparcialidad y transparencia; el octavo, que dispone que el titular de la instancia técnica será nombrado en términos de la ley reglamentaria; el noveno, que ordena se tomen en consideración los resultados de dicha evaluación para el proceso de programación y presupuestación de los recursos públicos del Estado; el décimo, que sujeta, concomitantemente, la planeación para el desarrollo estatal a objetivos y metas claros y cuantificables, a efecto de evaluarlos más fácilmente; undécimo, que reserva a la Ley la coordinación entre la instancia técnica, la Secretaría de Finanzas, la de Administración y la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo a efecto de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado para cada ejercicio fiscal emitiendo las disposiciones administrativas correspondientes; y duodécimo, que faculta a la Auditoría Superior del Estado la evaluación de los Municipios del Estado. Lo anterior, a partir del año 2009.

El Decreto 1381, de 14 de septiembre de 2009, que adicionó un párrafo final al artículo 28, precisando que el territorio del Estado se conforma, geográficamente, por ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur, Cuenca del Papaloapan y Valles Centrales.

El Decreto 1382, de 21 de septiembre de 2009, que reformó y adicionó diez preceptos, el 6, 7, 8, 11, 14, 15, 17, 21, 93 y 113. El 6, párrafos primero y segundo, prohibiendo que por ley se establezca confiscación de bienes o penas desproporcionadas al delito sancionado, a la vez que se excluye de dicho concepto el decomiso de bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia, caso en que se establecerá un procedimiento presidido por reglas que garanticen su carácter jurisdiccional y autónomo del de materia penal y procederá en casos de delitos de secuestro, robo de vehículos y trata de personas respecto de determinados bienes que se enlistan en cuatro incisos, en el entendido de que toda persona afectada por la extinción puede interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

El 7, que sustituyó la figura del “auto de formal prisión” con el de “auto de vinculación al proceso” y ajustó algunas reglas correlativas. El 8, que introdujo el proceso penal acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; reajustó los principios generales del proceso, en el inciso A; los derechos de toda persona imputada, en el inciso B, y adicionó un inciso C incorporando los derechos de la víctima o del ofendido. El 11, precisando que las leyes atenderán que los centros de mediación y justicia alternativa, en materia penal, regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requiera supervisión judicial; y dos nuevos párrafos, uno en que se declara que las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deben ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes, y otro en que se obliga al Estado a garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población, incluido un servicio civil de carrera para los defensores, cuyas percepciones no pueden ser inferiores a las que correspondan a los Agentes del Ministerio Público.

El 14, que en un último párrafo estableció la obligación de que el Poder Judicial cuente con jueces de garantía resuelvan en forma inmediata, y por cualquier medio, solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial garantizando los

derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, debiendo existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes. El 15, que obliga al Estado a establecer un sistema integral de justicia aplicable a los adolescentes entre 12 y menos de 18 años de edad, en que se garanticen sus derechos fundamentales y, en particular, los específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos, en el entendido de que los menores de doce años que delincan sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social; la operación del sistema estará a cargo de instituciones especializadas en procuración e impartición de justicia para adolescentes aplicando medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso y atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, además de otras medidas de justicia alternativa, debido proceso legal, independencia entre autoridades que efectúen la consignación y las que impongan las medidas —que deben ser proporcionales a la conducta realizada— y tienen como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades; e internamiento como medida extrema y por tiempo breve procedente aplicable únicamente a adolescentes mayores de 14 años por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

El 17, al que se adicionan dos párrafos finales, para ordenar, por una parte, que el sistema penitenciario se organice con base en la capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte en tanto medios para reinsertar al sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley, en la inteligencia que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de aquellos destinados a los hombres para tal efecto; y, por la otra, preceptuar que los sentenciados, conforme con la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social, en el entendido de que tal previsión no se aplicará en casos de delincuencia organizada y de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

El 21, que ajustó reglas haciendo depender a las policías del Ministerio Público, el cual tiene a su cargo la conducción y man-

do de aquellas en el ejercicio de la investigación de los delitos; la posibilidad legal de que los particulares ejerzan la acción penal ante la autoridad judicial; la opción legal de que el Ministerio Público considere criterios de oportunidad para ejercer la acción penal; la definición de la seguridad pública como función a cargo del Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como las sanción de las infracciones administrativas, en términos de la ley y conforme con las competencias constitucionales correspondientes, así como la sujeción de las instituciones de seguridad pública a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; el carácter civil, disciplinado y profesional de dichas instituciones; el mandato de coordinación entre instituciones policiales estatales y municipales conformando el Sistema Estatal en la materia, y con las instituciones policiales del gobierno federal para formar parte del Sistema Nacional; así como las bases del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que incluye profesionalización del personal integrante de dichas instituciones, sin ingreso posible a ellas sin previa certificación y registro en el sistema; establecimiento de datos criminalísticos y de personal de esas instituciones; políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; participación de la comunidad en evaluación de políticas e instituciones, y fondos de ayuda aportados por Federación, Estados y Municipios destinados exclusivamente para tales fines.

El 93, ajustado para precisar y sincronizar que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y las policías, actuantes bajo la conducción y mando de aquél, con la advertencia de que interviene, además, en asuntos judiciales de interés de las personas a quienes la ley concede especial protección, en la forma y términos que la misma ley determine. Y el 113, fracción VII, conforme a la cual la Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipios en términos de la Ley de Seguridad Pública y reglamentos correspondientes, en el entendido de que aquélla acatará las órdenes del Gobernador en casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, sin perder de vista que el Ejecutivo Federal tiene el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Por último, el Decreto 1383, del 11 de septiembre de 2009, que reformó el párrafo sexto del artículo 12 protegiendo y garantizando el derecho a la vida desde la fecundación y hasta la muerte natural.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Ortiz, Raúl, *Oaxaca, Historia de las Instituciones Jurídicas*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010.
- Bailón Corres Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio*, Colegio de México, México, 2002.
- Camas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- Gidi Villarreal Emilio, *Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos*, Porrúa, México, 2005.
- Martínez Sánchez Francisco, *Las Elecciones Municipales Regidas por el Derecho Consuetudinario en Oaxaca, 18 Serie de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, vertientes Salas Regionales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.
- Pegoraro, Lucio (coord.), *Glosario de Derecho Público Comparado*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, IMDCP, Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2012.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 2008.

Oaxaca y su primera alternancia política 2010-2016: expectativas democráticas en un enclave autoritario

*Juan Pablo Morales García**

La Segunda Guerra Mundial fue un momento catalizador para trazar la ruta democratizadora en el mundo como actualmente lo conocemos. Décadas después de la primera oleada democratizadora en el mundo, América Latina abrió su propio camino hacia la democracia, documentada entre 1974 y 1990 por Samuel P. Huntington, a la que este autor denominó la “tercera ola”.

Con todo y este proceso general latinoamericano, no fue sino hasta el año 2000 cuando México experimentó su primera alternancia presidencial con el Partido Acción Nacional, misma que mantuvo la Presidencia de la República durante dos sexenios hasta 2012, año que marcó el retorno del Partido Revolucionario Institucional.

En 2010, el estado de Oaxaca experimentó su primera alternancia en el Poder Ejecutivo a nivel estatal. Tras más de 80 años que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuviera su

* Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y Maestro en Administración Pública con especialidad en Desarrollo Económico y Político por la Universidad de Columbia, Nueva York.

hegemonía en este gobierno subnacional. Esta alternancia generó una gran expectativa ciudadana sobre las posibilidades de consolidar una democracia en un estado del sureste mexicano que históricamente ha enfrentado grandes desafíos por sus altos niveles de pobreza extrema y paradójicamente alto capital social y cultural.

La alternancia podría considerarse como un eslabón normal en las democracias consolidadas, sin embargo, en democracias germinales (Woldenberg, 2014) también representa una oportunidad de avance o retroceso hacia la consolidación del régimen democrático. Para analizar el avance o retroceso el mejor indicador es la calidad de las instituciones democráticas que han derivado de la alternancia y como un primer paso saber si lograron establecerse y por consecuencia su estructura robusta o frágil desde una concepción de Juan J. Linz (1996) en su obra clásica *La quiebra de las democracias* y de la cual nos referiremos al analizar la primera alternancia en Oaxaca de 2010 a 2016.

Las percepciones ciudadanas sobre el momento que vive una democracia son de suma importancia para entender los procesos políticos. A partir de ellas puede ampliarse el entendimiento sobre si está en riesgo de colapsar, retroceder o simplemente mantener una cotidianeidad del régimen político establecido previamente. Por otra parte, un seguimiento y monitoreo del comportamiento y desempeño de sus instituciones permite analizar el avance democrático y generar una opinión crítica sobre la realidad y no opiniones basadas sólo en percepciones. Este es un candado para evitar juicios subjetivos y falta de asertividad en la comprensión de la realidad.

De esta manera, algunos estudios sobre la alternancia democrática plantean etapas y condiciones para que ésta se conduzca hacia la consolidación de un régimen democrático. Este texto propone un análisis de los años posteriores a la alternancia en Oaxaca y una retrospectiva, algunos aspectos que por separado y en conjunto permiten vislumbrar una aspiración democrática en un contexto de enclaves autoritarios.

CONTEXTO Y EXPECTATIVAS

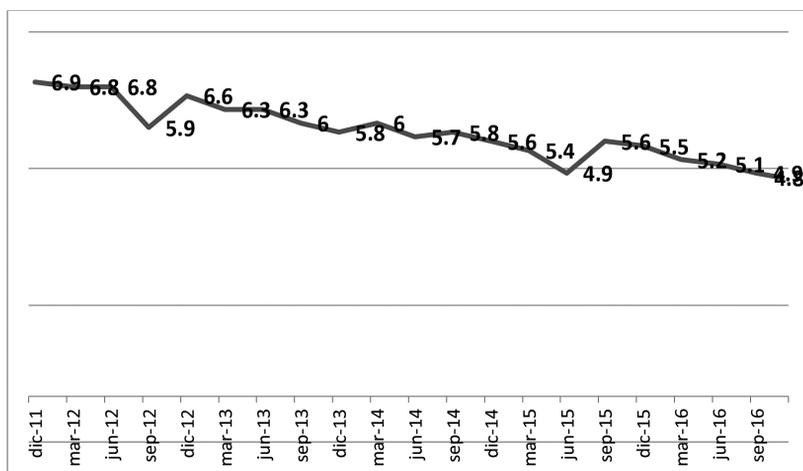
Después de 80 años de un partido hegemónico en el Poder Ejecutivo en Oaxaca, ocurrió la primera alternancia política el 4 de julio de 2010. Meses antes, en mayo de este año, Gabino Cué Monteagudo, candidato de la coalición opositora declaraba a CNN (2010): “Oaxaca está preparada para que se dé la alternancia” (recuperado el 22 de agosto de 2016 de <http://expansion.mx/nacional>).

Para llevar aquella declaración a un análisis de nivel subnacional es necesario hacer algunas anotaciones. En la primera década del siglo XXI se vivió por primera vez en Oaxaca una primera alternancia del poder estatal, es decir, más de 40 años después de la oleada democratizadora en Sudamérica y diez años después de la alternancia a nivel federal. A pesar del avance democrático a nivel nacional, se pueden considerar varios elementos para decir que Oaxaca queda como un enclave autoritario a conveniencia de la estabilidad e interés del gobierno a nivel nacional, con prácticas autoritarias de coacción de medios, creación de organizaciones afines, dicho en una frase: clientelismo local.

El surgimiento de una crisis luego de una manifestación magisterial, resultado de una tradición de lucha sindical que proviene de la década de los ochenta, cercana al 15 de mayo, Día del Maestro, fue protagonizada por el movimiento disidente encarnado en la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Esta crisis terminó en un movimiento mucho más amplio denominado la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), que derivó en un conflicto social, que fue importante en la tendencia inevitable de la alternancia.

La alternancia democrática era inevitable con estos factores: las expectativas ciudadanas de cambio, el hartazgo ciudadano y las fracturas de los procesos derivados del conflicto del 2006. Ante ello, a partir de la alternancia de 2010, se debe considerar la oportunidad de transitar y avanzar en el régimen democrático desde la fortaleza o fragilidad de las instituciones políticas como una primera variable a considerar en una transición política y plantearnos inevitablemente la pregunta: ¿la alternancia en Oaxaca derivó en avances o retrocesos del proceso democrático?

El entusiasmo en las plazas y calles en 2010 generó una gran expectativa de que la alternancia iba a brindar soluciones a los problemas de una sociedad que había votado en la ruta de las democracias contemporáneas, esto podría implicar: mayor transparencia, rendición de cuentas, instituciones políticas fuertes, aplicación del Estado de Derecho, y una inclusión transversal de la perspectiva de género en la administración pública. Estos factores, entendidos como mínimos necesarios para consolidar la democracia, o por lo menos para mantener una estabilidad que facilitara construirla. Sin embargo, a seis años de distancia, el ánimo ciudadano cambió. Por ejemplo, para junio de 2014, según un estudio realizado por Consulta Mitofsky (2014), “se registró una disminución en la aprobación del gobernador Gabino Cué al caer casi 5 puntos porcentuales de 54% a 50% en 9 meses y registra 3 puntos menos que el promedio nacional de los 32 gobernadores en julio de 2014”.



FUENTE: “El Pulso de Oaxaca”, Estudio de Opinión, Centro de Investigación y Estadística Documental (CIEDD), Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011-2016. Elaborado por Conceptos Marketing, www.conceptos-marketing.net (se anexa documento muestra).

La percepción ciudadana es un indicador de lo que Juan J. Linz llama: “la pérdida de credibilidad y el fracaso de regímenes predemocráticos y el entusiasmo y esperanza creada por los nuevos regímenes no pueden y no deben ser subestimados” (Linz, 1996, p. 25).

Este contexto sirve para observar un escenario con sus particularidades, como todos los Estados y sociedades contemporáneas. En el caso de Oaxaca, sin ser un estado subnacional en Asia Meridional, es una entidad con 570 municipios y en 417 de éstos, es decir el 73%, sus gobiernos municipales se rigen bajo Sistemas Normativos Internos (SNI), anteriormente denominados Usos y Costumbres; sólo 27% de estos gobiernos se presiden por el régimen de Partidos Políticos, en el que la forma de organizarse y de elegir a sus representantes es bajo reglas diferentes al voto universal libre y secreto. El voto no es necesariamente secreto, es posible encontrar tanto métodos de votación como número de municipios, algunos más cercanos a los sistemas electorales de mayoría y otros más contiguos a la representación proporcional y van desde mano alzada, una pizarra improvisada y en algunos casos hasta urnas (Martínez y Morales, 2021). Bajo los Sistemas Normativos Internos, no basta el requisito de la ciudadanía establecido en la Constitución: tener 18 años para votar en una asamblea comunitaria; además, se requiere ganar un derecho con el cumplimiento de obligaciones que implican en ocasiones un servicio a la comunidad que se habita.

Finalmente, durante los seis años del primer gobierno de alternancia en Oaxaca hubo dos procesos electorales, el primero de 2013 mantuvo una participación del 50.7% y el de 2016, con la elección de nuevo gobernador, registró una participación del 59.6%. En este proceso el PRI volvió al poder en Oaxaca.

Este gobierno de la alternancia se caracterizó por otros aspectos relevantes, como el aumento de la deuda pública, el incremento del presupuesto destinado a asociaciones clientelares que subsistieron del gobierno local, las modificaciones al marco normativo local que impactan directamente en los pesos y contrapesos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en su intervención para designar administradores municipales. En cuanto a la igualdad de género, la administración de Gabino Cué cierra con un Gabinete Legal con sólo dos secretarías de Estado. El análisis de avances y retrocesos está dado por estos factores.

Aunque esta vertiente política ayuda a ilustrar los cambios en los puestos de elección popular, no se pueden soslayar elementos económico-sociales que caracterizan a la entidad oaxaqueña.

Después de 2006, la conflictividad reflejada en marchas, tomas de la vía y espacio público incrementó para 2010 de forma exponencial. Según registros de la Secretaría General de Gobierno, surgieron 600 organizaciones sociales nuevas que desafortunadamente se movilizaron como entes clientelares presionando al poder en turno, y adheridas a diversas corrientes partidarias.

Otro elemento es la situación de pobreza en la que viven millones oaxaqueñas y oaxaqueños, que en el periodo 2010-2016 presentó una tendencia de crecimiento de la pobreza, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En 2010, el porcentaje era de 66.9% y para 2016 incrementó a 70.4%, datos respecto al total de la población que se encontraban en pobreza. Al final de la primera alternancia, 7 de cada 10 oaxaqueñas y oaxaqueños estaban en situación de pobreza.

Si consideramos que la pobreza en el país se mide bajo una metodología multidimensional que toma en cuenta seis carencias sociales que son el eje de gran parte de las instituciones que diseñan políticas públicas en lo local, entonces se evidencia claramente una falla sistemática. Abatir las desigualdades es un síntoma inequívoco de la democracia, como afirma Ugo Pipitone, citado en el microensayo “Salida del atraso” (Morales, 2019, p. 16): “Salir del atraso significa encontrar-construir la elusiva mezcla de factores y circunstancias capaz de sostener a largo plazo una espiral virtuosa entre productividad, calidad institucional y convergencia social”.

INSTITUCIONES Y ALTERNANCIA POLÍTICA EN OAXACA

Las instituciones políticas son “concebidas como las reglas formales del juego”, (Colomer, 2007, p. 13), considerando que “cuanto más complejas son las instituciones políticas, más estables y socialmente eficientes son los resultados” (Colomer, 2007, p. 13).

“Complejidad” para Colomer (2007) es que “existen múltiples ganadores, como en los electorados plurales creados por derechos de voto amplio, en sistemas multipartidistas basados en la

representación proporcional, y en esquemas de división de poderes entre el legislativo y el ejecutivo o entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales” (p. 13). Desde esta complejidad, el escenario oaxaqueño antes de 2010 apuntaba a un partido dominante. El segundo punto tratado por Colomer (2007) apunta a que “la eficiencia de los resultados es evaluada por su utilidad social, es decir, por la agregación de la utilidad que los individuos obtienen con la satisfacción de sus preferencias” (p. 13).

En este sentido, en 2010 se buscaba lo que en esencia plantea Colomer: que existiera una coincidencia entre la elección social, el votante mediano y que la utilidad fuese la máxima. Esta máxima no era la alternancia, sino aspirar a un régimen democrático. Sin duda, las alternancias generan expectativas de diversos actores y el concepto de “complejidad” tiene que ver con la satisfacción a nivel agregado de dichas expectativas dadas por una diversidad de preferencias que persigue un solo fin: lograr la democratización. Esta complejidad es el origen de las instituciones que regulan lo que se denomina la elección social: la convivencia en una sociedad de múltiples jugadores con múltiples preferencias, en este esquema las instituciones fijan las reglas del juego democrático.

En términos generales, las instituciones políticas en el país estaban sufriendo transformaciones. El sistema electoral estaba incentivando las coaliciones, la satisfacción política que provocaban los triunfos de izquierda externos al país tenía un impacto en los votantes, que ya eran capaces de reconocer la hegemonía del mismo partido durante 80 años. De manera tanto lapidaria como profética, Mauricio Merino (2012) escribió: “La democracia es, en efecto, el mejor método para distribuir el poder público de manera legal, civilizada y pacífica. Pero esos mismos atributos constituyen su condición de existencia: si los partidos porfían en utilizar cualquier recurso para conquistar los espacios que estarán en disputa, el costo lo seguirá pagado la posibilidad de consolidarla” (p. 22).

Después de 2000, el encanto por la alternancia se convirtió en un bono democrático para México, sin embargo, el encanto fue corto y el desencanto ha sido más largo. Las instituciones políticas cambiaron, pero no significa que el camino haya sido en el

sentido de la consolidación democrática. Resultado de esta situación, hubo algunas formas para gobernar que se enfocaron más hacia los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado; se ha construido y se estableció un régimen electoral con una distribución más equitativa de recursos públicos que tiende a distribuir el poder político; esto se refleja básicamente en la eliminación de la hegemonía de un solo partido. En el México actual, gobernar requiere de un mayor diálogo y búsqueda de acuerdos con las demás fuerzas políticas para el partido que ostenta el poder y para los líderes de los gobiernos.

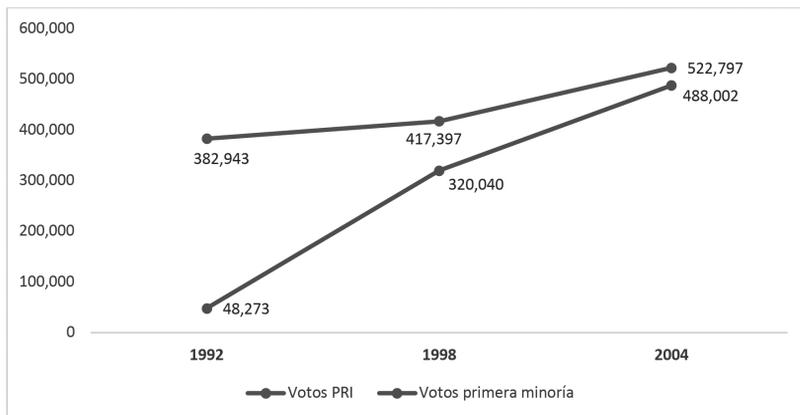
Aunque en 2006 ya existía a nivel nacional una alta complejidad política, puesto que por primera vez tres candidatos a la Presidencia de la República tenían altas posibilidades de ganar, la contienda era cerrada. Se abría un comportamiento negativo en las campañas que era más visible a través de una guerra sucia en los medios de comunicación. Esto aunado a una alta posibilidad de ganar por parte del candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador. Las reglas del juego eran muy distintas a las de 1988. Finalmente, el desencanto continuaba porque:

Las instituciones políticas son reglas de juego, incentivos y sanciones, también métodos para organizar la vida en común. Fracasan cuando esas reglas no se respetan, cuando los incentivos se distribuyen por razones ajenas a las normas pactadas, cuando las sanciones no se usan o se aplican caprichosamente y cuando las organizaciones formales se vuelven un cascarón sin ningún contenido (Merino, 2012, p. 126).

En 2012, el PRI regresa al Poder Ejecutivo Federal bajo condiciones distintas a las del otrora partido hegemónico; apenas dos años antes, se había dado la alternancia en Oaxaca.

Mientras tanto en Oaxaca, previo al 2010, había una hegemonía que representaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la composición del Congreso del Estado, en las elecciones municipales y en las elecciones correspondientes a Gobernador del Estado desde su fundación en 1928 con el Partido Nacional Revolucionario. En un breve recorrido de resultados electorales para definir al Gobernador del Estado en las últimas décadas esta brecha se venía cerrando y las elecciones eran cada

vez más competidas al pasar de una diferencia entre el primer y segundo lugar de más de 200 mil votos en 1992 a menos 50 mil votos en 2004.

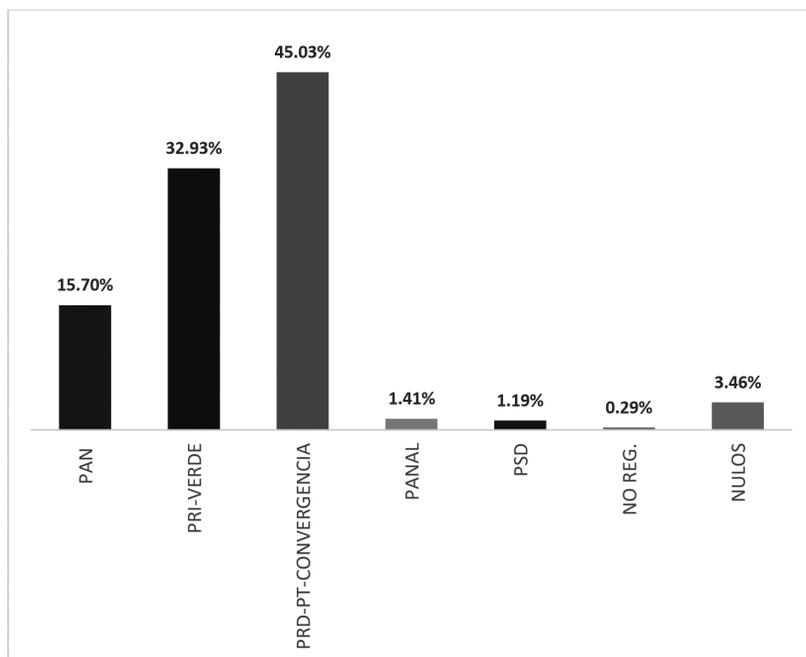


FUENTE: Elaboración propia con datos del Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015, INE 2018.

Asimismo, los resultados para diputaciones locales y presidencias municipales muestran que la hegemonía que va de 1992 a 2010 se fue fracturando ante el incremento de la competitividad electoral y la participación ciudadana. Los primeros resultados mostrados son impensables en el inicio de la segunda década del siglo XXI. En los procesos locales de 1992 y 1995 el PRI ganó la totalidad de los distritos uninominales. Fue hasta 1998 cuando el PRD ganó dos distritos: Santiago Juxtlahuaca y Juchitán de Zaragoza.

En 2004, las cosas no habían cambiado mucho y como muestra los 149 municipios donde se realizó y validó su elección por el régimen de partidos políticos; el resto: 418 municipios se rigen bajo el régimen de Usos y Costumbres. De los 149 municipios, en 74 ganó el PRI; la hegemonía permanecía, por si había alguna duda. En ese mismo año, la coalición PRI-PVEM ganó 17 diputaciones de los 25 distritos por el principio de representación proporcional. El escenario, aunque más complejo, seguía siendo adverso para que una alternancia fuera posible en 2010. Sin embargo, en el proceso electoral federal de 2006 para elegir diputados y senadores, los resultados fueron claramente antesala de la alternancia en 2010. Los resultados de la elección a senador

por el principio de mayoría relativa fueron los siguientes para el estado de Oaxaca:



FUENTE: Instituto Federal Electoral. Recuperado el 26 de septiembre de 2015 de <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006>.

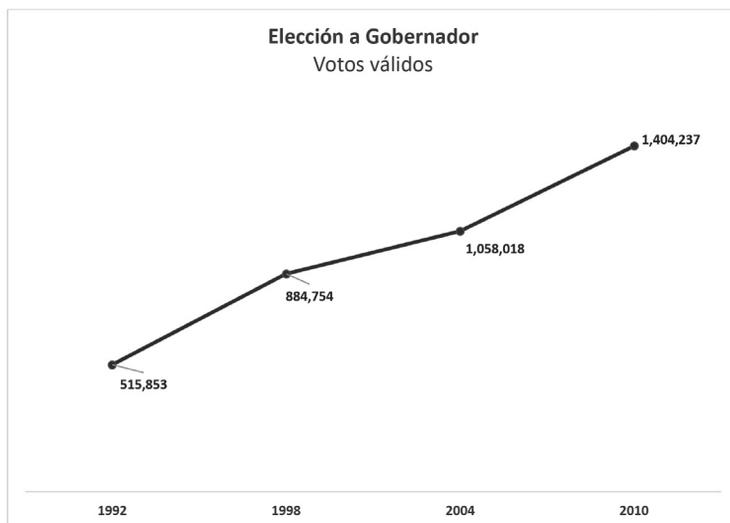
El PRI, por sí sólo, seguía teniendo una mayoría en los votos, pero se veía debilitado ante la suma de los partidos de la coalición opositora. El movimiento denominado Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), en 2006, tuvo un impacto en los resultados electorales federales. Detrás de la derrota de Andrés Manuel López Obrador a nivel federal hay un factor crucial: el recorrido histórico que realizó en los 570 municipios de la entidad, más un gobernador deslegitimado y acusado de reprimir al magisterio oaxaqueño. Estos son factores que repercutieron en la elección federal de 2006.

Durante el proceso electoral federal del 2009, el PRI ganó las 11 diputaciones. Después de fuertes críticas sociales al gobierno en turno, los resultados electorales mostraban un voto cautivo de 450 mil ciudadanos. El PAN se colocó en la segunda fuerza política

con 167 mil votos, mientras que el PRD obtuvo 163 mil; el PVEM, 55 mil; el PT, 48 mil; Convergencia, 44 mil y Nueva Alianza, 15 mil.

¿Cuál sería el votante mediano para Oaxaca antes y después de 2010? Probablemente, se caiga en la trampa de analizar el comportamiento electoral sólo por el partido ganador y no por la conducta reiterada de una mayoría que regresa a emitir un voto sin generar cambios sociales. A manera de balance general, antes de 2010 hubo una alta deslegitimación del gobierno y del quehacer de sus instituciones. Fue notoria la ausencia de mecanismos de participación ciudadana. El Poder Legislativo, ante una crisis de gobernabilidad, fue incapaz de hacer siquiera un exhorto al jefe del Ejecutivo para asumir su papel de gobernante. El Poder Judicial estaba compuesto a través de una serie de designaciones directas desde el ejecutivo. Por ello, ante una posible alternancia, se esperaba una situación general muy distinta, así como un uso transparente de los recursos públicos.

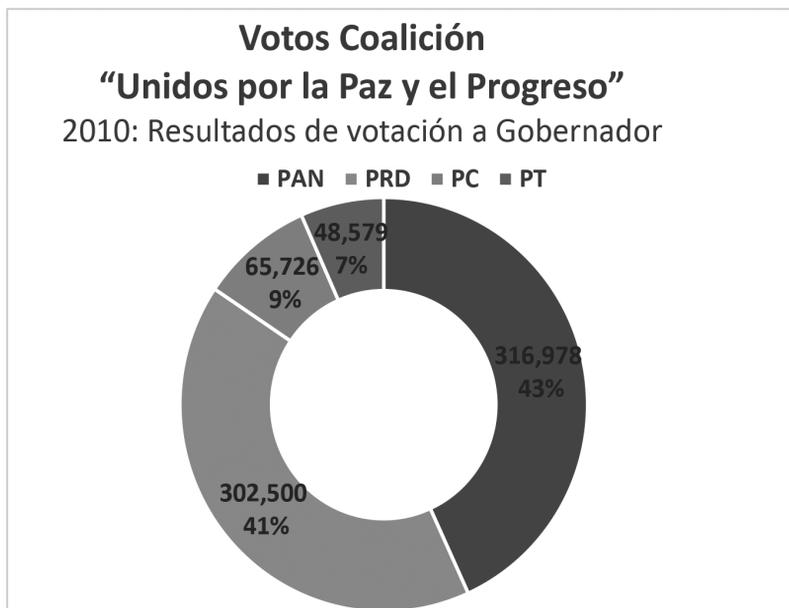
La transformación de Oaxaca de 1992 a 2010 se puede observar en el ejercicio del sufragio. Tan sólo de 1992 a 1998 la lista nominal aumentó en 500 mil ciudadanos, como se puede observar en la siguiente gráfica.



FUENTE: Elaboración propia con los datos del Instituto Estatal y Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Es importante hacer un recorrido breve y puntual de los años previos al triunfo de la coalición de alternancia en el estado. En 2007, el PRI obtiene el “carro completo” al triunfar en los 25 distritos locales, sin dejar de mencionar que esta elección se caracterizó por un alto abstencionismo. En 2009, durante el proceso electoral federal, el PRI obtiene, como se ha señalado antes, las 11 diputaciones de mayoría. Sin embargo, a pesar de estos triunfos completos es inevitable la alternancia en 2010.

La coalición “Unidos por la Paz y el Progreso” que logró la alternancia en Oaxaca obtuvo 733 mil 783 votos con la siguiente distribución de votos: 43% al PAN, 41% al PRD, 9% a Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano, y 7% al PT.



FUENTE: Elaboración propia con los datos del Instituto Estatal y Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

En términos de cifras y resultados electorales, es claro que la alternancia fue posible no sólo por el movimiento social de

2006 o por lo resultados de la elección federal del mismo año, sino también porque en 2010 la población votante salió en mayor número a las urnas, superando la cantidad del votante promedio en una elección local. Este hecho es sólo el primer paso del camino a la consolidación de un régimen democrático.

Oaxaca se encontraba entonces ante su primera alternancia, por lo que el análisis de Juan J. Linz (1996), en *La quiebra de las democracias*, es pertinente, cuando señala que:

Aunque la dinámica de un cambio de régimen sugiere que el derrumbamiento del régimen es el resultado de pérdida de legitimidad, y que esta caída, por sí y en sí misma, realiza la legitimidad del nuevo régimen. Sin embargo, a corto plazo el proceso de establecimiento puede conducir a una pérdida de eficacia o, por lo menos, cierta discrepancia con las expectativas creadas y, por tanto, una considerable baja en la legitimidad antes de que se complete el proceso de consolidación (p. 47).

Por lo anterior, se puede recalcar que la alternancia por sí misma no es suficiente para garantizar la consolidación de un régimen democrático. La afirmación positiva parece lógica como opinión cotidiana, pero es importante notar que la alternancia apenas inaugura una segunda fase en la que: “La consolidación de instituciones políticas legítimas cobra más importancia para asegurar un cambio social continuado, lento y no violento” (Linz, 1996, p. 29).

La complejidad de las instituciones a las que se pretendía transitar, y que buscarían un nuevo *statu quo* en la política local, se anticipaba, en la opinión pública, como una consecuencia de la alternancia a nivel del Poder Ejecutivo, el cual se compuso de forma muy distinta, en contraste con aquel porcentaje de votación del 92% del partido hegemónico de 1998. En la LXI legislatura, el que había sido partido hegemónico tenía un contrapeso más tangible en los partidos de la coalición ganadora, los cuales sumados tenían 25 de los 42 diputados locales. Esta nueva integración del Congreso oaxaqueño abría la posibilidad de las reformas necesarias para el avance democrático.



FUENTE: Elaboración propia con los datos del Instituto Estatal y Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

En el ámbito municipal, el fenómeno tampoco fue menor, 73 ayuntamientos obtuvieron la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso”, por 73 del PRI. Es decir, había una composición plural en el estado que propiciaba un ambiente esperanzador para la democracia oaxaqueña.



FUENTE: Elaboración propia con los datos del Instituto Estatal y Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

¿Por qué resulta importante la composición de las legislaturas y los ayuntamientos? Porque son órganos de gobierno cuyas actividades, en ambos casos, tienen relación con el diseño de las instituciones y la salvaguarda del Estado de Derecho, el cual es observable en la medida que se dote de los marcos normativos suficientes a la ciudadanía. Asimismo, en el caso más específico de las legislaturas, sus mecanismos de control son fundamentales y en el caso de las dos instituciones (legislatura y ayuntamientos) sus conexiones con grupos sociales conforman la base para lograr objetivos de un nuevo orden social.

Es importante resaltar la vinculación que tiene el diseño institucional con el Estado de Derecho, sea este un preámbulo a lo que en materia normativa se hizo en Oaxaca. Es decir, después de la alternancia se requería, sin duda, de herramientas legales que permitieran transitar y, en su caso, consolidar una democracia.

Además de las reglas del juego existentes, los actores políticos, la ciudadanía y las normas electorales con las que el candidato de coalición llegó a la gubernatura, era necesario establecer renovadas figuras en la Constitución del estado que fortalecieran el equilibrio de poderes, ampliaran las reglas de las elecciones en un contexto complejo y competitivo, fortalecieran las reglas electorales, derechos humanos y transparencia, entre otros mecanismos de democracia directa.

La responsabilidad de los actores políticos, no sólo de hacer observables nuevas normas, sino de fortalecer un nuevo diseño institucional de la mano con la sociedad para apropiarse de valores democráticos representa una resocialización de la nueva casa que se pretende construir. En esto se basa la relación entre las variables de Estado de Derecho y de construcción de instituciones. Una relación dinámica que debe valorarse como fundamental en procesos de transición a la democracia.

El comportamiento del votante hasta 2010 no significaba que éste seguiría comportándose de igual manera para las elecciones 2013 después de los cambios normativos. Como más adelante se observa, en los resultados que se presentan en el siguiente apartado, durante 2015 la apropiación de la participación ciudadana en la jornada electoral no fue lo que se esperaría bajo un sistema democrático que busca su consolidación.

Puede resultar lógico que aparte de los datos antes compartidos, tanto de número de votos, número de municipios, sistemas normativos internos o acontecimientos sociales como el surgimiento de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), fueron muchos los factores que contribuyeron a la alternancia de 2010 en Oaxaca. Sin embargo, el presente análisis busca, a través de las variables elegidas, sustentar causas estructurales que pueden servir de marco de análisis comparativo para otros estudios.

En las elecciones a Gobernador de 2004 y 2010 los escenarios fueron más complejos, en el primero sólo tres candidatos y dos coaliciones en campaña; en el segundo, 4 candidatos y se mantienen dos coaliciones. Entre el primero y el segundo creció el porcentaje de participación de 50.6% a 56.97%, es decir, el comportamiento entre los dos procesos electorales de alcance estatal estaba cambiando en términos muy generales.

En las elecciones federales de 2009 que suceden en el intermedio de 2004 y 2010, los resultados eran otros, el porcentaje de participación iba a la baja con un total de 1 millón 34 mil 880 electores, equivalente al 41.37% del listado nominal de 2 millones 501 mil 639 electores. Aunque algunos analistas siempre esperan menor participación en los procesos intermedios, los sucesos de 2006 no eran menores y tampoco el hecho de encontrarse a un año de la elección a gobernador.

En el proceso ordinario 2013, aunque más adelante como parte de los cambios al Estado de derecho e instituciones se aborde de manera puntual dicho proceso, vale la pena mencionar que la participación ciudadana se incrementa a 50.7%. Se observa que el PRI gana más cuando la ciudadanía no sale a votar. El desencanto ciudadano sí impacta las conductas democráticas de involucrarse en la vida pública de la comunidad. Parte de la tarea de un gobierno democrático es construir ciudadanía y no minar su participación, porque esto genera serios retrocesos de abstinencia, votos cautivos y una serie de conductas como se observa en los resultados de votación.

La alternancia se enfrentaba a resolver una serie de problemas cuya solución significaba avances democráticos, sin embargo, se enfrentó a un conjunto de males enraizados en la sociedad oaxaqueña, que habían sido institucionalizados por el Estado. Por tanto, los cambios derivarían en instituciones que resultaban inacabadas, incompletas o inoperantes.

CONCLUSIÓN

En Oaxaca hay muchos rostros de pobreza que son también reflejo de la fragilidad de las instituciones políticas y de la ausencia de un Estado de Derecho que, si bien fue consagrado desde hace un siglo con la Constitución local de 1922, ha sido utilizada instrumentalmente por el régimen de gobierno en turno. La alternancia de 2010 a 2016 fue solo un paso en el proceso de democratización y no garantizó la consolidación de un régimen de calidad democrática.

Las instituciones incompletas, inacabadas e inaplicables son retrocesos que generan condiciones de vuelta al antiguo régimen o al *statu quo*. Más aún si se vulneran las reglas del juego, como sucedió en Oaxaca en 2015 al utilizar un mecanismo institucional como el ejercicio de consulta popular, siete años antes de que se hiciera a nivel nacional, para construir un Centro de Convenciones en el Cerro del Fortín y en la que ganó el “Sí” a la construcción con apenas poco más de 12 mil votos, pero el Gobernador concluyó que mejor no se construiría en el lugar porque ocasionaba conflicto. Utilizar un mecanismo democrático institucional para imponer una voluntad individual o colectiva es el primer síntoma para una regresión autoritaria.

Con el tiempo, esas decisiones generan violaciones más graves a las reglas y se vuelven más surrealistas. Por ejemplo, para el proceso electoral ordinario 2017-2018, 17 hombres se hicieron pasar por transexuales: 6 de Coalición PAN-PRD y Movimiento Ciudadano en los municipios de San José Chiltepec, San Antonino Castillo Velasco, Santiago Laollaga, Cosolapa, San Pedro Ixcatlán y San Juan Bautista Lo de Soto, 2 por la coalición PRI, Verde y Nueva Alianza de Santa María Teopoxco y Cuilapam de Guerrero, y 2 más por Movimiento Ciudadano en San Juan Cacahuatpec y Chalcatongo de Hidalgo. La manipulación de instituciones y el uso maniqueo de causas sociales también conducen a un escenario de corrupción y tentaciones autoritarias.

Finalmente, esta vulnerabilidad de las alternancias políticas reflejada en el debilitamiento de las instituciones, vulneración a leyes, retrocesos o ausencias, comprueba que una alternancia de gobierno no necesariamente representa un avance en el proceso

democrático de un país, región o estado subnacional y los retrocesos pueden dar paso a polarizaciones peligrosas. Es decir, una alternancia sin instituciones completas y sin aplicación del Estado de Derecho inevitablemente llevará al regreso de un régimen autoritario.

El caso subnacional de Oaxaca no está aislado de las democracias del mundo, ni siquiera una de las más fuertes como la de los Estados Unidos como recientemente analizaron Steven Levitsky & Daniel Ziblatt (2018) en su libro *Como mueren las democracias*, y coincidieron en que las variables institucionales y Estado de Derecho hoy en día requieren de mayor fortaleza:

Cuando el barón de Montesquieu expuso por primera vez la idea de la separación de poderes en su libro de 1748 *Del espíritu de las leyes*, el pensador francés no contempló lo que en la actualidad denominamos “normas”. Montesquieu creía que el sólido andamiaje de las instituciones políticas bastaría para limitar los excesos de poder (p. 246).

Al inicio de la segunda década del siglo XXI y a 100 años de la promulgación de su Constitución, en Oaxaca pareciera que se vive entre un pasado reciente y un futuro incierto. A diez años de la primera alternancia oaxaqueña, las fichas en el tablero de las fuerzas políticas han cambiado y Oaxaca ha regresado a su segunda alternancia, al igual que el país, con la posibilidad de llevarnos a una cuarta transformación, pero también con el riesgo de convertirse en una pesadilla surrealista de clientelismo, corrupción de la mano de regresiones democráticas.

Por ello, se requieren cambios que fortalezcan las instituciones para hacerlas más inclusivas, fuertes en sus procesos de decisión y sólidas en sus programas y acciones. Porque sólo así se logran las transformaciones profundas y no solo simbólicas, ya que las banderas falsas de alternancias pueden incluso debilitar las instituciones políticas y generar un retroceso con destino a escenarios autoritarios. Al final del día, como bien lo define Petra Costa en su documental *Al filo de la Democracia* (2019): “Las democracias frágiles tienen una ventaja sobre las democracias sólidas, saben cuándo acaban”.

REFERENCIAS

- Aguayo, Quezada, Sergio. (2010). *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*. 1ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguayo, Quezada, Sergio. (2010). *Vuelta en U*. 1ª Ed. México: Taurus.
- Bonchek, Mark S., Shepsle, Kenneth A. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus-CIDE.
- Costa, Petra. (2019). *Al filo de la Democracia*, Brasil, Busca Vida Filmes.
- Dahl, Robert. (2014). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Colomer, Josep. (2007). *Instituciones políticas*. 2ª. Ed., Barcelona, España: Ariel.
- Colomer, Josep M. (1998). *La Transición a la Democracia, el Modelo Español*. España: Anagrama.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2010).
- Cornelius Wayne, A., Eisenstadt, A., Todd, and Hindley Jane ed. (1999). *Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center Periphery in the Mexican Political System*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, USA.
- Dunn, John. (1995). *Democracia: el viaje inacabado (500AC -1993DC)*. Madrid, España: Tusquets.
- Linz, Juan J. (1996). *La quiebra de las democracias*. 1ª. Ed., Madrid, España: Alianza.
- Martínez Esteva, Nidia. (2021). *Alternancia Política: Péndulo de avances y retrocesos*, Tesis para obtener el Título de Maestra en Derecho y Política Electoral, Oaxaca, UABJO.
- y Morales García, Juan Pablo. (2021). “Alebrijes Institucionales 20 años después”. En Juan Martínez Víctor, Martínez Juan Carlos y Recondo David (coords.). *Las Otras Elecciones:*

Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca del reconocimiento a la praxis, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Merino, Mauricio. (2012). *El futuro que no tuvimos*. Crónica del desencanto democrático, 1ª. Ed. Temas de hoy.

Morales García, Juan Pablo. (2019). *La desolación de lo inimaginable*. 1ª. Ed. México: 1450 Ediciones y Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

North, Douglas. (2014). *Cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, C. Philippe. (1994). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Europa Meridional VI, 1ª. Reimpresión. España: Ediciones Paidós.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (2011). *Nuestra democracia*. 1ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Rouquié, Alain. (2011). *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. 1ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Salazar Ugarte, Pedro. (2017). *La democracia constitucional*. Una radiografía teórica. 4ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Sartori, Giovanni. (2010). *Ingeniería Constitucional comparada*. 3ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica.

—. (2012). *¿Qué es la democracia?* 3ª. reimpresión. México: Taurus.

—. (2007). *Teoría de la democracia, I. El debate contemporáneo*. 1ª. Ed. Madrid, España: Alianza.

Schmitter, Philippe C. (2010). *Veinticinco años, quince hallazgos*.

Whitehead, Laurence. (2011). *Democratización. Teoría y experiencia*. 1ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José. (2018). *La transición democrática en México*. 3ª. Ed. México: El Colegio de México.

Dos de cal y una de arena:
remodelación constitucional
y alternancia política (2010-2016)

*Víctor Leonel Juan-Martínez**

Lo que uno llama transición es, en primer lugar, una deriva que va de ninguna parte hacia ninguna parte.

ALAIN TOURAINE

El 2010 en Oaxaca constituyó un parteaguas, no sólo porque se dio la alternancia en el gobierno del estado: después de una hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 80 años, una coalición de partidos en alianza con el movimiento social y la sociedad civil ganaría las elecciones. En ese contexto, la conformación del Congreso local en el sexenio 2010-2016 fue el más plural en la historia. Aunado a lo anterior, la entidad venía del movimiento social más importante en el siglo XXI mexicano, protagonizado en 2006 por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, que había desnudado las estructuras jurídicas e institucionales que daban sustento a regímenes autoritarios.

* Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS Unidad Pacífico Sur). Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (PLURAL).

El gobierno estatal y las dos legislaturas que protagonizaron la alternancia y funcionaron en ese periodo tenían, por tanto, la gran oportunidad de hacer las transformaciones que exigía la sociedad oaxaqueña y que la realidad social señalaba como ineludibles. El presente texto revisa las reformas constitucionales realizadas en ese periodo y su pertinencia, eficacia jurídica y correspondencia con los procesos sociales y políticos que se presentaban en la entidad.

Partimos de la premisa de que un control hegemónico de 80 años por un partido político genera estructuras jurídicas para mantener su dominio; además, el derecho no se puede reducir sólo a la normatividad imperante, sino que responde precisamente a procesos políticos y sociales; por ello, la derrota del viejo orden y su representación política deviene de una compleja transformación social en distintos ámbitos —sociopolítico, económico, identitario, cultural, etcétera— y genera también una oportunidad amplia para el cambio jurídico.¹

MOVILIZACIÓN SOCIAL Y ALTERNANCIA POLÍTICA: EL CONTEXTO

“Ya cayó, Ulises ya cayó” fue la emblemática frase que en 2006 se coreara en impresionantes marchas, se reprodujera en carteles, paredes, medios de comunicación. Más allá de señalar a un sujeto concreto —el entonces gobernador—, lo que reflejaba era el colapso del sistema regional de dominio² en Oaxaca, esas redes de articulación que reproducen con particularidades locales y re-

¹ Cossío D., José Ramón. (2001). *Cambio social y cambio jurídico*. ITAM.

² Sobre el 2006 hay una importante literatura: el número temático *Cuadernos del Sur*, revista de *Ciencias Sociales* núm. 24-25. Noviembre 2007. Oaxaca, Oax. CIESAS-INAH-ITO-UABJO. Marco Estrada Saavedra. (2016), *El pueblo ensaya una revolución. La APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*. El Colegio de México; Martínez, Víctor Raúl. (2006), *Autoritarismo, movimiento popular y crisis política: Oaxaca*. 2a. Edición, México, IISUABJO-CAMPO-EDUCA-Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Blas López, Cuauhtémoc, Juan Martínez, Víctor Leonel y López Alegría, Juan Manuel, 2010, *Oaxaca 2006: Autoritarismo, mitos y daños. Crítica al gobierno y al magisterio*. Editorial Siembra; entre otros.

gionales al sistema político mexicano.³ Distintos autores han establecido la ruta de cómo se llegó a esos extremos, particularmente por la coincidencia entre la alternancia en el gobierno de México en el 2000, con la instalación de un autoritarismo subnacional,⁴ lo cual condujo a profundizar la desigualdad, institucionalizar la corrupción, instalar un clima de represión. Todo ello, además, de la mano con un marco jurídico construido gradualmente para el servicio expofeso de mantener un régimen autoritario.

Por ello, una demanda central en el 2006 era realizar una “reforma del Estado” en clave democrática. Lejos de ello, reprimida y criminalizada la movilización, se perdió la oportunidad de hacer una transformación de gran calado y las reformas realizadas entre 2006-2010 se han calificado como una mera simulación.⁵ En ese escenario, el triunfo de Gabino Cué Monteagudo, candidato de la alianza opositora al gobierno estatal, no se explica sin el 2006,⁶ como tampoco la conformación de la más plural legislatura en la historia oaxaqueña.

Los inicios. Plataforma y plan de gobierno

De alguna forma así lo entendieron, aunque sea para ganar los comicios, los partidos opositores y su candidato y a la postre nuevo gobernante, Gabino Cué. En el documento *Nuevo Pacto Social con*

³ El sistema regional de dominio es un término acuñado por Jaime Bailón Corres (1999). *Pueblos indios, élites y territorio*. El Colegio de México.

⁴ Gibson, E. (2006). “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, *Desafíos* 14, enero-junio: 204-237; Gervasoni, C. H. (2005). “Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”, *Colección* (16): 83-122; Cornelius, W.; Eisenstadt, T. y Hindley, J. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. San Diego, California: Center for US-Mexican Studies-University of California.

⁵ López Velasco, David Adelfo. “La Reforma del Estado en Oaxaca: de la simulación a la incertidumbre”; ponencia presentada en el I Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad de Guanajuato y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en la Ciudad de Guanajuato; 26, 27 y 28 agosto de 2013.

⁶ Juan Martínez, Víctor Leonel (2010). “¡Y finalmente cayó!”; en *Oaxaca 2010. Las voces de la transición*, Isidoro Yescas y Claudio Sánchez (coords.). Carteles Editores.

Espíritu Juarista en Oaxaca, Reflexiones y compromisos de Gabino Cué Monteagudo,⁷ el entonces candidato hace referencia a este agotamiento de una estructura autoritaria, desfasada de la realidad y ajena a las demandas y aspiraciones de diversos sectores de la sociedad:

En el aspecto social, el régimen autoritario mantiene una visible política de exclusión y discriminación hacia sectores de la población fundamentales como las mujeres, los indígenas, las personas con capacidades diferentes así como contra las personas con preferencias sexuales, religiosas, ideológicas, distintas de las mayoritarias.

En Oaxaca se preserva un sometimiento ominoso del poder judicial, se violan reiteradamente los derechos humanos, se utiliza el peso del ejecutivo para perseguir y castigar a los disidentes bajo un esquema de criminalización de la protesta social, se violenta la normatividad de la ley, se retardan los procesos judiciales al arbitrio del poder y se mantiene en la precariedad a la población para así someterla al control gubernamental.

En ese documento, reconocía también el conjunto de trabajos que desde la sociedad civil se había realizado para proponer un cambio en clave democrática.⁸ Por ello, proponía siete ejes para su posterior gobierno: Transición y Gobernabilidad Democrática; Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo; Democracia y Participación Ciudadana; Seguridad y Justicia; Gestión y Políticas Públicas; Pueblos Indígenas e Interculturalidad; Desarrollo Social y Humano Sustentable. Al desarrollar cada uno de los ejes, establecía el compromiso de realizar cambios legislativos y constitucionales. Incluso, se entiende, asume los resultados del foro de pueblos indígenas para que se convoque a un nuevo constituyente y se redacte a una nueva Constitución.

⁷ *Nuevo Pacto Social con Espíritu Juarista en Oaxaca, Reflexiones y compromisos de Gabino Cué Monteagudo*: <https://forodesarrollosustentable.files.wordpress.com/2011/02/4-nuevo-pacto-social-con-espiritu-juarista.pdf>

⁸ “Hay un consenso colectivo expresado en el sentir y pensar de muchos ciudadanos y ciudadanas a lo largo de estos años, como ocurrió en el 2006 con el Foro ‘Construyendo la democracia y la gobernabilidad en Oaxaca’. Más adelante con los foros temáticos convocados por el Foro Ciudadano por la Transición a la Democracia en Oaxaca realizados en el 2009 y con la Iniciativa Ciudadana de Diálogos por la Paz, la Democracia y la Justicia en Oaxaca presentada este año 2010 entre otros esfuerzos colectivos”. *Idem*.

El contexto y los compromisos asumidos lo llevaron a obtener el triunfo y, posterior a ello, a signar compromisos para una transformación de esas estructuras obsoletas que denunciaba. En agosto de 2010 el gobernador electo de Oaxaca signaría, junto con los gobernadores de Puebla y Sinaloa —quienes también protagonizaban la alternancia al haber derrotado al priismo en esas entidades—, los compromisos “Por un pluralismo eficaz, transparente y justo” con el objetivo de demostrar que las coaliciones que apoyaron su candidatura se convertirían en alianzas de gobierno, plurales y que no repartirán cuotas entre las burocracias partidistas.⁹

Todo indicaba que los partidos que fueron coaligados y que en forma conjunta tenían una mayoría amplia en el Congreso local —PAN-PRD-Movimiento Ciudadano— también lo habían entendido. En agosto de 2010 las dirigencias estatales de esos partidos, como las y los diputados electos, establecerían los “Diez compromisos por la transición democrática en Oaxaca”, en los cuales señalaban:

El triunfo electoral del 4 de julio debe convertirse en una oportunidad para un nuevo arreglo institucional y para empezar a sentar las bases de un régimen democrático y popular. Bajo los principios del respeto a nuestras diferencias ideológicas, la corresponsabilidad y rendición de cuentas y un código de ética, los partidos políticos que suscribimos el presente documento hemos consensado una agenda de trabajo común que considere las siguientes líneas estratégicas:

1) La conformación de una Coalición Legislativa por la Transición Democrática; 2) Reforma para la transición democrática; 3) Justicia y seguridad para todos; 4) Fomento de las contralorías sociales en los municipios; 5) Salud y educación; 6) Menos pobreza; promoción del desarrollo económico y social; 7) Fortalecimiento de la autonomía municipal; 8) Protección del medio ambiente; 9) Respeto a la cultura y libre determinación de los pueblos indígenas; 10) Políticas públicas con enfoque de género.¹⁰

⁹ Véase <https://expansion.mx/nacional/2010/07/14/gobernadores-sellan-acuerdo-para-pasar-de-alianza-electoral-a-de-gobierno>

¹⁰ Véase <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Diputados-electos-de-la-LXI-legislatura-hacen-diez-compromisos-por-la-transicion-democratica-en-Oaxaca/>

Incluso, en tanto había diferencias sustantivas en algunos temas, como interrupción del embarazo, sociedades de convivencia y eutanasia, señalaban que para priorizar los cambios jurídicos e institucionales sin tensiones, determinaron no incluirlos en la agenda legislativa.

Tras ser declarado ganador de la contienda, el gobernador electo presentó una *Guía para la Elaboración del Programa Preliminar de Gobierno 2010-2016*, en la cual plantearía la pertinencia de una reforma legislativa para iniciar la transformación del régimen: la reforma política y administrativa; e instalaría la Coordinación para la Planeación Democrática y Participativa, encargada de elaborar la propuesta. La iniciativa para la reforma administrativa fue presentada por Gabino Cué, en calidad de ciudadano, ante el Congreso local el 22 de noviembre de 2010 y contemplaba básicamente una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública que, es pertinente señalar, forma parte de los usos y costumbres gubernamentales: cada nuevo gobernador plantea la estructura organizativa que tendrá el Ejecutivo, sus áreas y competencias. La reforma política la presentaría el día de su toma de posesión, el 1 de diciembre de 2010.

Pese a los puntos excluidos de la agenda de cambios, las perspectivas eran alentadoras, al menos en el discurso. Pero, acostumbrada la sociedad oaxaqueña a que la acción no necesariamente corresponde a lo declarado, como lo señala David López Velasco, el panorama era de incertidumbre.¹¹

LA LXI LEGISLATURA: VAIVENES EN LA REFORMA DEL ESTADO

En esas condiciones, el 15 de noviembre de 2010 se instala la que sería hasta ese momento la conformación más plural del Congreso local, pues la nueva LXI Legislatura (2010-2013) estaría integrada por diputadas y diputados de seis partidos: 15 del PRI; 11 del PAN, 10 del PRD; 2 del PT, 3 de MC y 1 del PUP; si bien, aun cuando en legislaturas anteriores habrían concurrido

¹¹ López Velasco, *op. cit.*

igual número de partidos, en todas el PRI conservaría siempre la mayoría. En esta ocasión, en cambio, ningún partido tenía mayoría; si bien la bancada priista era la primera minoría, el conjunto de legisladores de los partidos coaligados alcanzaban 26 curules. Suficientes para las reformas legislativas, pero no para los cambios constitucionales, pues para ello se requiere mayoría calificada, es decir, 28 votos.

El 1 de diciembre de 2010, el día de su toma de posesión, el gobernador Gabino Cué Monteagudo presentaría una iniciativa de reformas constitucionales en materia de mecanismos de participación ciudadana, equilibrio entre poderes y fortalecimiento de los órganos autónomos. La iniciativa contemplaba la modificación de 94 artículos y 28 transitorios.¹²

La iniciativa fue bien recibida por los distintos actores políticos y sociales de la entidad, en tanto que, por los trabajos previos, partía de un ejercicio inédito en que se había escuchado a una pluralidad de voces de los diferentes ámbitos y se había recogido buena parte de la demanda social y la construcción de propuestas hechas por la sociedad civil.¹³ Ante ello, la fracción parlamentaria del PRI presentaba su propia iniciativa en los mismos ejes, que no variaba en mucho de la propuesta gubernamental. Finalmente, el diputado Flavio Sosa, del PT, también presentaría una iniciativa en materia de igualdad de género.

En un interesante ejercicio, se hicieron algunos foros adicionales; un organismo de la sociedad civil (EDUCA, Servicios para una Educación Alternativa), presentaría también sus comentarios a la iniciativa de reforma a partir de un ejercicio amplio que hiciera con otras organizaciones y la academia.

Al final, la correlación de las fuerzas y las negociaciones en el Congreso llevaron a la aprobación de una importante reforma constitucional. Si bien, en la última etapa de ese primer paquete, las voces ciudadanas se vieron desplazadas. Se develó entonces

¹² *Idem.*

¹³ Ortega Bayona, Berenice (2016). La APPO y el proceso de democratización en Oaxaca: cambios, retos y continuidades. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 12, núm. 1, enero-junio, pp. 11-44.

que la iniciativa presentada fue construida por un despacho jurídico particular y de ahí la ausencia de temas nodales en la agenda oaxaqueña. Muy pronto, ya en los primeros meses de 2011, algunos análisis preveían cómo la nueva Legislatura repetía yerros y vicios de sus antecesoras, y echaba por la borda los compromisos signados de dismantelar el régimen autoritario, por el contrario continuaron con el reparto de posiciones (como las administraciones municipales o en los órganos autónomos), a partir del viejo y criticado esquema de cuotas a las fracciones parlamentarias.¹⁴

La reforma constitucional de 2011

En un contexto de incertidumbre, temprano desencanto, negociaciones partidistas, movilización ciudadana, finalmente, en la sesión extraordinaria del 6 de abril de 2011 el pleno de la LXI Legislatura aprobó por unanimidad en lo general y en lo particular reformas, adiciones y derogaciones a 33 artículos de la Constitución local mediante decreto número 397 y publicado el 15 de abril en el periódico oficial.¹⁵

Las y los diputados de las distintas fracciones parlamentarias coincidieron en el voto a favor. Incluso, el diputado Flavio Sosa, quien lamentó que se excluyera del nuevo corpus constitucional temas como el de la igualdad de género, votó a favor dados los avances que se presentaban. La coincidencia unánime era en parte, porque si bien era de avanzada respecto a la estructura constitucional entonces vigente, también porque su redacción final fue aséptica respecto a los compromisos reales, que era el de remover las estructuras autoritarias y no quedar en la superficialidad.

Los ejes de ese primer paquete de reformas constitucionales fueron:

¹⁴ Isidoro Yescas. *El viejo poder legislativo no ha muerto*. Enero de 2011, <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Isidoro-Yescas-El-viejo-poder-legislativo-no-ha-muerto/>

¹⁵ Decreto No 397. Mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. *Periódico Oficial*. Extra del 15 de abril de 2011.

Ejes de la reforma política de 2011

<i>Ejes</i>	<i>Reformas realizadas</i>
I. Nueva relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo	I.1 Iniciativa Preferente I.2 Referéndum Positivo I.3 Veto I.4 Reconducción Presupuestal I.5 Ratificación de Gabinete I.6 Fortalecimiento del Control y Fiscalización Legislativa I.7 Comunicación Legislativo-Gabinete
II. Fortalecimiento del Poder Judicial	II.1 Autonomía Presupuestal II.2 Designación de Magistrados II.3 Consejo de la Judicatura II.4 Sala Constitucional II.5 Sala de lo Contencioso-Administrativo II.6 Tribunales Autónomos: Electoral y de Cuentas
III. La autonomía de los Órganos de Estado	III.1 Órganos Autónomos del Estado III.2 Organismos con Autonomía Constitucional III.3 Contraloría Superior del Estado de Oaxaca III.4 Procuraduría de Justicia
IV. La Instauración de Mecanismos de Democracia Directa	IV.1 Mecanismos de Democracia Directa IV.2 Plebiscito IV.3 Referéndum Positivo IV.4 Revocación de Mandato IV.5 Audiencias Públicas IV.6 Cabildo Abierto IV.7 Consejos Consultivos Ciudadano
V. Una nueva Gestión Pública responsable, con orientación social	V.1 Austeridad y Gasto Eficiente V.2 Control de Confianza

Es innegable que la iniciativa abordaba temas torales de la estructura jurídico-política de la entidad y de la agenda de cambios exigida por la sociedad. El problema fue la superficialidad en que se incorporaban y, por ende, pocas posibilidades reales de su efica-

cia jurídica. Pese a ello, los promotores de la reforma —tanto el gobernador como las y los diputados de esa LXI Legislatura— la comparaban incluso con la promulgación de la Constitución de 1922.

Entre los avances que se dieron se encuentra la iniciativa preferente que puede presentar el Ejecutivo estatal al inicio de cada periodo de sesiones y que la Legislatura correspondiente debe de analizar y resolver antes que cualquier otro asunto. La obligatoriedad de la ratificación por el Legislativo de quienes sean designados por el Ejecutivo en la titularidad de las Secretarías de Despacho.

Respecto al poder Judicial, se le otorga mayor autonomía presupuestal y administrativa. Se crea el Consejo de la Judicatura como la instancia de ese poder que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina del Poder Judicial, a excepción del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), esto es, magistradas y magistrados. Al mismo tiempo se crea la Sala Constitucional del TSJ, así como los tribunales especializados adscritos al poder Judicial: el Tribunal Estatal Electoral, el Tribunal de Fiscalización y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En lo referente a los órganos constitucionales autónomos se hace una reingeniería institucional, a los que otorga mayores facultades (artículo 114). En correspondencia con ello, pero también para estar en posibilidades de hacer los cambios de quienes integraban sus órganos de dirección colegiada, se modificaron las denominaciones: el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), por la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (COTAIPO); el Instituto Estatal Electoral (IEE), por Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO). De igual forma, se modificó el artículo 25, apartado C, fracción VI, creando los Consejos Consultivos para los Órganos Autónomos del Estado. Se les dotó también de la capacidad para presentar iniciativas de creación o modificación de leyes en las materias de su competencia.

Las mayores expectativas se centraban en los mecanismos de participación ciudadana. Aunque el plebiscito y el referéndum ya se encontraban en la Constitución local, era claro que fue parte de la simulación realizada en el periodo precedente. Había que

dotarla de una correspondencia con el objetivo de que la ciudadanía se encontrara en posibilidades efectivas de participar. Se adicionaban, además, la revocación de mandato del gobernador, una exigencia central, particularmente por los sucesos del 2006; las audiencias públicas obligatorias para el titular del Ejecutivo; el cabildo abierto, en el caso de los ayuntamientos; y los Consejos Consultivos Ciudadanos.

Como señala Cossío, es clave entender que las estructuras autoritarias del viejo régimen tenían un soporte importante en el diseño constitucional, de ahí la necesidad de los cambios.¹⁶ Y, en las últimas décadas, una demanda creciente en América Latina era precisamente una mayor participación política directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, pero su éxito o fracaso en términos de profundización democrática, señala Hevia, parte de una conjunción entre voluntad política y la sintonía entre actores sociales y gubernamentales,¹⁷ aspecto que en Oaxaca parecían cubrirse en la etapa previa al inicio del proceso legislativo, pero que terminó resquebrajándose.

Reforma sin eficacia: los cuestionamientos

Si bien los ejes abordados en la reforma constitucional de 2011 son de gran trascendencia, lo cierto es que su redacción quedó en la superficialidad, algunos temas fueron olvidados y se convertiría a la Carta Magna en una carta de buenas intenciones. Así lo advirtieron voces críticas de la sociedad civil y la academia.

En ese primer paquete de reformas constitucionales la gran ausencia fueron los derechos indígenas. El 6 de abril, el Foro Permanente de Pueblos Indígenas publicaría su posicionamiento reclamando esa omisión al Ejecutivo al no considerarla y al Legislativo por no incorporarla y, además, por no dar pertinencia cultural a las reformas realizadas (por ejemplo, no considerar a la

¹⁶ Cossío, *op. cit.*

¹⁷ Hevia de la Jara, Felipe (2006). Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina, en *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.). FCE/CIESAS/UV.

asamblea en los mecanismos de democracia directa y establecer condiciones que poco o nada tienen que ver con la institucionalidad comunitaria), por tanto, expresa:

...su más profunda preocupación e indignación, ya que como lamentablemente ha sucedido en el pasado, de nueva cuenta se nos quiere imponer un conjunto de normas que desconocen nuestros derechos fundamentales y socava gravemente los avances legislativos que hemos logrado en los últimos años en el ámbito estatal e internacional. Además, lamentamos que lejos de ser una reforma de avanzada como lo mandamos los oaxaqueños y oaxaqueñas en las elecciones de julio de 2010, se esté construyendo una reforma que ignora las aspiraciones y reivindicaciones legítimas de la sociedad en general.

En el mismo sentido, desde la sociedad civil empezaron a tomar distancia del gobierno de la alternancia. Un mes después de aprobada la reforma constitucional, un foro que agrupó a 66 organizaciones expresaría con claridad: “A cinco meses de la nueva administración la desilusión es mucho mayor que las esperanzas que habíamos abrigado”.¹⁸ Y la razón, en buena medida, era precisamente esa ausencia de una reforma profunda:

7. “Ningún aspecto ha causado mayor frustración que la reforma constitucional, tan festinada por sus autores. Según ellos, la reforma fortalece la relación entre los poderes, la cultura de la legalidad, los órganos autónomos, la participación ciudadana y la autonomía del Poder Judicial. Sin duda constituye un avance: lleva la constitución de Oaxaca del siglo XVIII al XIX. Las reformas decididas por gobernadores del PRI a lo largo de 80 años habían construido un régimen jurídico de corte monárquico, con todo el poder concentrado en el gobernador. La reforma avanza tímidamente hacia el siglo XIX, al introducir elementos que podrían conducir a la división de poderes. Pero estamos en el siglo XXI...

[...]

9. En vez de respetar y enriquecer los avances hacia el pluralismo jurídico que eran ejemplo nacional e internacional, en vez de refor-

¹⁸ *Para hacernos valer: Manifiesto ante la Reforma Constitucional en Oaxaca.* <https://www.educaoxaca.org/manifiesto-por-nuestra-constitucion/>

mar la Constitución para ajustarla a las realidades y aspiraciones actuales de los oaxaqueños —que eso debe ser toda Constitución—, se entregó la tarea a especialistas tan ajenos a Oaxaca como a los avances de la legislación mundial en materia indígena. Ni un solo diputado levantó su voz contra este atropello y se demostró así que esta cámara tampoco representa a la mayoría de los oaxaqueños.

La brecha de implementación

Rodolfo Stavenhagen, quien fuese relator de la ONU para Pueblos indígenas en la primera década del siglo XX, acuñaría un término para describir la abismal diferencia entre lo que se establece en la norma constitucional y lo que se hace en la práctica: “la brecha de implementación” le llamó.¹⁹ La brecha deriva, en buena medida, de tres ámbitos: la falta de una legislación adecuada; la ausencia de políticas públicas para implementar los derechos; y, la operación de los agentes estatales.

Situación que no aplica sólo para los derechos indígenas, también puede extrapolarse a otros ámbitos. Señalo lo anterior por dos razones fundamentales en el análisis de las reformas constitucionales: la contradicción normativa que en ocasiones se encuentra en la propia carta fundamental; y, la ausencia de la legislación secundaria que permita concretar los derechos reconocidos; que en ésta se pongan normas que obstaculicen e incluso retrocedan en esos derechos.

En la reforma constitucional del 2011, el transitorio segundo del Decreto N° 397 establecía que “el Congreso del Estado expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto. Sin condicionar ni limitar el derecho de iniciativa de cada Poder, el Congreso del Estado podrá promover con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial la realización de mesas de análisis para las adecuaciones al marco legal secundario resultado de esta reforma”. En ese sentido, para contar en tiempo y forma con el conjunto de leyes que habrían de reformarse o promulgarse, se optaría por tres vías:

¹⁹ Stavenhagen, Rodolfo (2007). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. UNESCO.

- a) Una agenda legislativa promovida por la Legislatura.
- b) La presentación de iniciativas diversas por otros actores institucionales.
- c) La presentación de iniciativas por el gobernador del estado.

El Ejecutivo entregó un primer paquete de 21 iniciativas de leyes secundarias, el 7 de octubre de 2011, una semana antes de fenecer el plazo (15 de octubre). Sin embargo, la iniciativa no fue bien recibida por el Congreso, en virtud de que contenía un número considerable de inconsistencias. Esos errores, de paso, daban la razón a un conjunto de cuestionamientos que diversas voces hacían tanto a las reformas constitucionales como a la elaboración de las modificaciones legislativas, que los textos presentados fueron encargados a un despacho jurídico que desconocía los procesos sociales, políticos y jurídicos de la entidad.²⁰

En el seno del Congreso, llegaron las tensiones entre las fracciones parlamentarias e incluso las primeras rupturas; los intereses distintos de las fracciones parlamentarias y sus integrantes obstaculizaron el trabajo coordinado para elaborar iniciativas de cambios legales. Las posiciones e intereses partidistas y coyunturales se impusieron sobre los compromisos signados.²¹

Las leyes secundarias recibieron las mismas críticas que la reforma constitucional. Los mecanismos de participación ciudadana son inviables por los requisitos que se establecen para implementar procesos como revocación de mandato, referéndum o plebiscito: deben ser solicitados por al menos dos terceras partes de la Legislatura, el gobernador del Estado, o bien, el 20% de la lista nominal; la participación en esos ejercicios debe ser superior al 50%. En el caso de la revocación de mandato del gobernador, además, deberían haber transcurrido al menos la mitad

²⁰ Estos errores fueron atribuidos al abogado Jorge Islas López, autor también de la iniciativa de reformas constitucionales, quien reconocería su autoría y que hubo un error en los archivos enviados, pues eran aún “documentos de trabajo” y no “textos concluidos”. López Velasco, *op. cit.*

²¹ Juan-Martínez, Víctor Leonel (2014). Oaxaca: entre la transición democrática y la transición autoritaria, en Eduardo Bautista Hernández y Fausto Díaz Montes, *Oaxaca y la reconfiguración política nacional*. UABJO-AMECIP-CIEDD. México, pp. 112-132.

del periodo para el que fue electo (esto es, tres años); la solicitud tendría que aprobarse por dos terceras partes de la Legislatura; y habría que realizar un juicio de procedencia. La tramitología, se prevé, llevaría meses.

En esos términos, la movilización más importante del siglo XXI mexicano, la de la APPO en el 2006, no hubiera tenido ninguna posibilidad de revocar el mandato del gobernante; y fueron esas anquilosadas estructuras jurídicas —cuya obsolescencia incluso es reconocida en el dictamen del Senado de la República en el caso concreto—,²² y era precisamente lo que la sociedad oaxaqueña demandaba cambiar.

Los avances

Paradójicamente a la situación descrita, hay avances sustanciales en ese periodo legislativo. Y estos se dan en dos ámbitos fundamentales: los derechos indígenas y los derechos humanos.

En el primer tema, el código de instituciones políticas y procedimientos electorales, promulgado en 2012, amplía la regulación rebasada respecto a las elecciones por “usos y costumbres” reconocida en 1995. Y avanza no sólo al modificar la denominación a “sistemas normativos internos” (SNI), sino también en la definición del régimen, el establecimiento de la mediación como eje ineludible en la resolución de conflictos, y términos para la modificación del sistema normativo municipal en casos de conflictividad, entre otros temas de relevancia. De igual forma, la Ley de Medios de Impugnación en materia electoral establece dos procedimientos con pertinencia cultural, únicos en el país: el Juicio Electoral en SNI y el Juicio de Protección para los Derechos Políticos del Ciudadano en SNI.²³

²² Dictamen de la Comisión de Gobernación por el que se analiza la desaparición de poderes en el estado de Oaxaca. 19 de octubre de 2006. Senado de la República.

²³ Es pertinente señalar que las iniciativas que contemplaban estos cambios devinieron en primera instancia de la nueva facultad otorgada a los órganos autónomos de presentar iniciativas en la materia de su competencia, merced a la cual consejeros del IEEPCO y magistrados del TEEOAX

Otro avance notable es la instauración del Juicio para la Protección de los Derechos Humanos, establecido en la Ley Reglamentaria del Apartado B, del artículo 106 de la Constitución Política estatal, la cual instaura el procedimiento de control constitucional de los actos del poder público estatal y de la protección efectiva a los derechos humanos. Tiene como objeto salvaguardar, regular el proceso y, en su caso, reparar la violación de los derechos humanos. Dicho juicio procede por incumplimiento de las recomendaciones que sean emitidas por la Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y se sustancia ante la entonces recién creada Sala Constitucional del Poder Judicial.

LXIII LEGISLATURA: CLAROSCUROS DE LA REFORMA DE 2015

A mitad del sexenio, en 2013, se efectuaron las elecciones intermedias para renovar al Congreso local. Si bien la coalición opositora conservó buena parte de la representación política, el PRI recuperó espacios y otras formaciones políticas también obtuvieron curules. De esta forma, la LXII Legislatura (2013-2016) se constituía por 17 diputados y diputadas del PRI; 9 del PAN; 10 del PRD; 1 del PVEM, 1 del PT; 1 de MC; 1 del PUP; 1 de PANAL y 1 de PSDO. Es evidente la atomización de las fuerzas políticas. En el Congreso había representantes de nueve partidos políticos, la máxima expresión de pluralidad política en la historia oaxaqueña, de los cuales dos eran partidos locales (PUP y PSDO), pero seis de ellos contarían sólo con una diputación.

La coalición gobernante tenía su primer revés; aun sumando todas sus curules alcanzaban justo los 21 votos, la mitad de la Legislatura; para aprobar una ley secundaria habrían de obtener alguno más; para las reformas constitucionales requería otros siete.

Tal vez por esta nueva correlación de fuerzas, sus dos primeros años pasaron sin transformaciones de relevancia, pese a que existía amplia materia para ello. Es de destacar, por ejemplo,

presentaron las propuestas que establecían los cambios señalados y que fueron luego arrojados por las iniciativas del ejecutivo y de la comisión de asuntos indígenas de la Legislatura local.

que en marzo de 2014 el Ejecutivo estatal presentó formalmente la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena, que derivara de la consulta más amplia y participativa que se hubiese realizado no sólo en Oaxaca, sino en el país, ejercicio que, además, derivaba del *Convenio de coordinación y colaboración para impulsar el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano del estado de Oaxaca*, firmado el 9 de agosto de 2012, entre los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno del estado de Oaxaca, emitiendo ese día la convocatoria correspondiente.²⁴ Sin embargo, ya en la LXII Legislatura, pese a que se realizaron distintas reuniones en comisiones para su análisis, el tema no avanzó; fue clara la falta de voluntad política tanto del ejecutivo como el de todas las fracciones parlamentarias para realizar lo que podría haber constituido la más amplia reforma constitucional en la materia.

En ese contexto, en marzo de 2015 el gobernador Gabino Cué presentó otro amplio paquete de reformas cuyo objetivo fundamental era la armonización de la Constitución local con los nuevos ordenamientos jurídicos que, entre 2013-2014, se habían realizado en el orden jurídico federal en materia de derechos humanos, transparencia y acceso a la información, política electoral, procuración de justicia y combate a la corrupción. En la coyuntura, además, se realizaron otras modificaciones importantes. La reforma constitucional correría así por cuatro pistas:

- I. La adecuación del marco constitucional oaxaqueño con el entramado normativo federal en materia político electoral: la constitución del organismo público local electoral

²⁴ Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, del 10 de agosto de 2012. En el proceso de consulta se realizaron 24 foros regionales, un foro estatal y distintas reuniones temáticas, incluso con población indígena migrante, con sectores específicos —como el pueblo negro/afromexicano; y las mujeres indígenas—. Además, se contó con el seguimiento del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas —órgano consultivo de la Secretaría de Asuntos Indígenas, constituido por representaciones de los 15 pueblos indígenas entonces reconocidos constitucionalmente, el pueblo afromexicano, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas—, además del Consejo Técnico de Expertos constituido también por representaciones indígenas y de expertos en materia indígena y constitucional.

(OPLE), que perdería parte de su autonomía al depender en gran medida, formal y operativamente del Instituto Nacional Electoral (INE), quienes designan ahora a los integrantes del Consejo General; la transformación del Tribunal Estatal Electoral en un organismo autónomo, cuyos titulares son designados por el Senado de la República; la incorporación de la figura de candidaturas independientes; la reelección legislativa; la designación por el Congreso de los administradores municipales.

- II. Derechos humanos, transparencia, procuración de justicia. En este eje se desaparece a la Procuraduría General de Justicia del Estado para dar nacimiento a una Fiscalía General, como un órgano autónomo que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio; con la nueva institución se establece la creación de dos fiscalías especializadas, una para la atención de delitos electorales y otra en materia de combate a la corrupción. En el plano judicial, se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas.
- III. Un tercer eje era impulsado por intereses coyunturales de los partidos políticos, o algunas de sus facciones, que tenían que ver con posicionarse rumbo a la elección a la gubernatura en 2016: los requisitos de elegibilidad de las o los candidatos —en que se reducía el tiempo de residencia de cinco a tres años, alentada sobre todo por el PRI—.

Una diferenciación para el fiscal y magistrados que aspiraran a la gubernatura, en el tiempo de separación de su cargo, respecto a otros servidores públicos. En las negociaciones, para obtener el apoyo de los partidos políticos PUP y PSDO, se disminuyó el porcentaje de la votación que deberían obtener los partidos políticos considerados “indígenas” para conservar su registro: el 3% para la generalidad de los partidos, el 2% en el caso de los últimos. Es de señalar que estas dos últimas fueron posteriormente declaradas inconstitucionales por la Corte.²⁵

²⁵ La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la reforma constitucional. En distintas declaracio-

- IV. El cuarto eje, que terminó siendo el de mayor trascendencia y que, como en la historia legislativa estatal, es el gran aporte a la teoría y práctica constitucional, tenía que ver precisamente con la materia indígena a la que se sumaría, merced a esa reforma, el reconocimiento al pueblo negro/afromexicano. En la coyuntura del conjunto de cambios constitucionales señalados, se impulsó por diversos actores políticos/institucionales (la Secretaría de Asuntos Indígenas, vía el Ejecutivo estatal; la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso local, entre otros) y se lograron avanzar en algunos de los temas propuestos en la iniciativa amplia que no fue considerada, entre ellos:
1. La terminación anticipada de mandato, por la asamblea de las comunidades de sistemas normativos internos o indígenas.
 2. Las candidaturas independientes indígenas, figura distinta a las candidaturas independientes en general.
 3. Las atribuciones al Tribunal Superior de Justicia para conocer de casos que tienen que ver con el ejercicio de la jurisdicción indígena.
 4. También, como ha sucedido con la política del reconocimiento a la diversidad cultural, se anticipa cinco años a la Constitución federal, al reconocer al pueblo y comunidades afromexicanas, al tiempo de transversalizar sus derechos en todo el corpus constitucional. En el orden federal es hasta 2019, que el pueblo y comunidades afromexicanas se incorporan nominalmente en el apartado C del artículo 2 constitucional.

nes a prensa, legisladores señalaron que la reforma fue producto de una negociación política. El entonces presidente de la Junta de Coordinación Política, el perredista Jesús López, admitiría: “sabíamos que (la reforma) era algo inconstitucional”, y pone un ejemplo de cómo negociaron la ley, “el caso del requisito de residencia era un tema del PRI porque buscaron afanosamente y se acordó por mayoría que se estableciera en la constitución porque era su tema”. Antes trascendió que reducir el porcentaje de votación para que los partidos “indígenas” conservaran el registro fue un intercambio de favores entre PRI y PSDO.

5. Adicionalmente, hay diversas modificaciones, como reconocer la figura de la Asamblea como máxima autoridad comunitaria y como vía para ejercer derechos de democracia participativa (consulta, referéndum, plebiscito); la incorporación de representantes de las comunidades indígenas en los ayuntamientos; el derecho a la consulta libre, previa e informada; obligaciones de organismos autónomos de considerar y velar por los derechos colectivos; entre otras adiciones. En total, sólo en materia indígena se efectuaron 32 cambios que modificaron 19 artículos de la Constitución.

La legislación secundaria, marcha atrás

Todo indica que los legisladores, ensimismados en sus pragmáticas reformas electorales, no consideraron los impactos que tendrían las reformas en materia indígena, particularmente la terminación anticipada de mandato. Esta adición legislativa impide la intervención del Congreso local en municipios de sistemas normativos, una práctica recurrente cuando hay conflictividad o se desaparecen los poderes, caso en el que se designa a un “administrador municipal”, una figura de intermediación política que se convirtiera no sólo en un eslabón para la búsqueda del control político local, sino en caja chica de recursos de las que disponían diputados y partidos; por ello las fracciones parlamentarias hacían un reparto discrecional cuando se nombraban a esos administradores municipales.²⁶ La nueva regla permitía a la asamblea determinar la terminación anticipada de mandato de sus autoridades y el nombramiento inmediato de un nuevo gobierno local.

Una vez que salieron del letargo, algunos legisladores y legisladoras advirtieron la posibilidad de perder el control político y financiero de los municipios, y buscaron revertir tal situación en reformas a la legislación secundaria. El Congreso del Estado expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca,²⁷ en la cual desapareció el Libro VI, que normaba

²⁶ Al respecto puede verse: <http://rendiciondecuentas.org.mx/administradores-municipales-negocio-en-oaxaca/>

²⁷ Decreto 1290, aprobado el 9 de julio de 2015 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en la misma fecha.

el régimen electoral de sistemas normativos internos. Dicha Ley fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas controversias constitucionales promovidas por distintos partidos políticos (PRI, PAN, MORENA, PUP y PSDO).²⁸

El Congreso había eliminado el régimen de sistemas normativos de esa ley, para emitir, en agosto de 2015, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.²⁹ Si bien el ordenamiento parecía inscribirse en la tendencia vanguardista en materia indígena, al final se develaba que su interés era obtener el control partidista del organismo encargado de atender ese régimen electoral. Esta ley tampoco prosperó, pues fue invalidada por la SCJN, cuyo argumento central fue la falta de consulta previa.³⁰

Algo similar ocurrió con el reconocimiento a la “revocación anticipada de mandato” como facultad de las asambleas en el régimen de SNI. Una vez que se enteraron de lo que aprobaron, particularmente diputados y diputadas del PRI y PRD, buscaron retomar el control. Lo lograron el viernes 14 de agosto. Esos partidos, al que se uniera de última hora el PAN y los partidos minoritarios, aprobaron —con el voto en contra de un par de diputadas— una reforma a la Ley Orgánica Municipal (LOM). La contrarreforma constituía un retroceso de lustros y devolvía de facto el control político municipal a la Cámara de Diputados, instancia que aprobaría o no decisiones de la asamblea general comunitaria.

²⁸ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 63/2015, promovidas por la Unidad Popular, Partido Político Local; MORENA y Acción Nacional, Partidos Políticos Nacionales y diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca. DOF: 27/11/2015.

²⁹ Decreto número 1295, aprobado el 21 de agosto del 2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en la misma fecha.

³⁰ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, promovidas por el Partido Político Local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano. DOF: 17/12/2015.

La legislatura adicionó un Capítulo VI al Título Tercero “Del Gobierno Municipal”, a la Ley Orgánica Municipal³¹ y un artículo 65 Bis, regulando la “Terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas en municipios que se rigen por los Sistemas Normativos Indígenas”. En ese apartado se establecían los requisitos y condiciones para su procedencia, que tendría que ser aprobada por la Legislatura local. Además, los legisladores recuperaban el nombramiento de un administrador municipal “en tanto se nombran a las autoridades sustitutas”. El Congreso tendría que autorizar al órgano electoral para que convocase a una nueva asamblea de nombramiento de autoridades. Este nuevo intento de regresión legislativa corrió con la suerte de los anteriores, en tanto que la reforma a la Ley Orgánica Municipal fue invalidada por inconstitucional por la SCJN.³²

Legislación secundaria. Pasos adelante

En sentido contrario, a esos intentos regresivos, en diciembre de 2015 se aprobaría una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.³³ En dicho decreto se incluyeron diferentes disposiciones relativas a derechos de los pueblos indígenas, entre las que destaca la creación de la Sala de Justicia Indígena en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la cual: “...con excepción de la materia política electoral, garantizará y conocerá los derechos de los pueblos indígenas y su jurisdicción”, tanto en el ámbito intra e inter comunitario, como en sus relaciones con las instituciones estatales. El 1 de marzo de 2016, se instaló dicha Sala de Justicia Indígena, la única en su tipo en México y Latinoamérica.

³¹ Decreto número 1291, aprobado el 14 de agosto del 2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 21 de agosto del mismo año.

³² Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 60/2015, promovida por el Municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Distrito Teotitlán, Estado de Oaxaca. DOF: 19/09/2016.

³³ Decreto número 1367 del 11 de diciembre de 2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 31 de diciembre de 2015.

EPÍLOGO

Las elecciones a gobernador de 2016, marcaron el retorno del PRI al gobierno estatal, y de la mano de la corriente priista que había iniciado la crisis política mayor en Oaxaca. La alternancia había llegado a su fin. Sin embargo, si bien el arribo de nuevo de un gobernador priista marcó simbólicamente el fin del intento transicional, lo cierto es que la alternancia en la gubernatura estatal alcanzada en 2010, al tiempo que el fin del predominio del priismo en el Congreso local, como esperanza democratizadora y una transición hacia un nuevo régimen en clave democrática, había naufragado rato atrás. Como se advierte en este trabajo, no sólo por las tensiones y desavenencias naturales entre partidos políticos de distinta formación ideológica, también y, en gran medida, por las veleidades del Ejecutivo y por los intereses facciosos de quienes materializaban en la LXI y LXII Legislatura, la representación de la ciudadanía.

En lo que se refiere a la Constitución y sus reformas, en las últimas semanas de su ejercicio, la LXII Legislatura marcó el inicio de la regresión autoritaria por los partidos y legisladores que habían realizado los cambios para desmantelarlo. Pese a continuar con una mayoría en el Congreso, dieron paso a dos aspectos sustanciales en los que se había avanzado: el nombramiento de los Secretarios de Despacho sin requerir de la ratificación del Congreso, lo que abriría las puertas para el nombramiento de cuestionados personajes, foráneos y sin compromiso con la entidad; y la devolución al Ejecutivo de la facultad de “proponer” a quienes desempeñarían el cargo de “administradores municipales” en los municipios en que no se efectuaran elecciones, éstas fueran anuladas o se declarase la desaparición de poderes.

En un balance del periodo, podemos apreciar que hubo reformas que marcaron un cambio de rumbo del régimen con nuevas formas de relación entre los poderes, los órganos autónomos y, particularmente, con la incorporación de mecanismos de participación ciudadana. Pero que esos avances fueron nulificados por la superficialidad de su abordaje y la imposibilidad de que tengan eficacia jurídica.

Otro tema con claroscuros tiene que ver con la materia indígena; primero, con la obstaculización a concretar una reforma profunda, que había sido compromiso del ejecutivo y las fracciones parlamentarias; después la incorporación de importantes temas en la Constitución local en 2015, para inmediatamente después buscar revertir los avances en la legislación secundaria, sin que tuvieran éxito.

La etapa de la alternancia buscó remodelar el entramado constitucional, cuando se requerían transformaciones a su estructura; no sólo se trataba de remozar la fachada, en la cual cumplió con creces, sino que se necesitaban cambios profundos.

Es pertinente señalar que el trabajo legislativo en la etapa ha sido de los más productivos en la historia parlamentaria en la entidad. La LXI Legislatura (2010-2013) aprobó 14 decretos, promulgados por Gabino Cué Monteagudo y tocó 74 artículos. La LXII Legislatura (2013-2016), por su parte, aprobó 11 decretos reformistas y modificó más de 66 artículos.³⁴ Si bien el análisis se centra en los dos paquetes de reformas, presentados en 2011 y 2015, hubo otros decretos pero que no tuvieron la trascendencia de aquellas. Tan es así que el gobernador Gabino Cué considera a las reformas analizadas, como el legado de su gobierno al fortalecimiento de la democracia.³⁵

Si algo marcó la alternancia es delinear en la Constitución oaxaqueña los ejes sobre los que, en el marco de la reflexión y análisis en torno al centenario de la promulgación de 1922, hay que profundizar y los cambios necesarios para que el marco constitucional oaxaqueño se construya en clave democrática, con pluralismo jurídico, interculturalidad y que responda a las necesidades y retos de la agenda de la sociedad oaxaqueña, sus pueblos y comunidades.

³⁴ Véanse los artículos de Ávila Ortiz, Raúl, en este libro.

³⁵ Véase http://74.220.209.110/site_pdf/reformas-a-la-constitucion-local- legado-del-gobierno-de-oaxaca-al-fortalecimiento-de-la-democracia-gabino-cue/index.html

Segunda y tercera alternancias y el arribo de la 4ª transformación

*Raúl Ávila Ortiz**
*Juan Pablo Morales García***

En este trabajo presentamos una descripción del contexto que produjeron la segunda y tercera alternancias en la gubernatura en el Estado de Oaxaca, los resultados electorales tanto del año 2016 como los de 2021, así como las perspectivas políticas y de gobierno en el umbral del inicio de la nueva administración, justo en el año en que se conmemora el Centenario de la Constitución local.

CONTEXTO

De acuerdo con el calendario electoral vigente, en el estado se celebran elecciones locales para renovar el congreso y 153

* Doctor en Derecho por la UNAM y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Académico de tiempo completo e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT.

** Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y Maestro en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York. Fue Consejero Electoral Ciudadano y es Coordinador de Asesores de la Presidencia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

ayuntamientos que eligen por partidos políticos cada tres años, además de 417 ayuntamientos por sistemas normativos indígenas cada tres o menos años.

Asimismo, la gubernatura se renueva, cada seis años, un año después de los comicios para integrar el Congreso y los ayuntamientos. Este desglose de calendario electoral se produjo después de una reforma electoral local del 9 de julio de 2016, que armonizó las elecciones federales con las locales, pero dejó aparte la de Gobernador.

Si bien el calendario electoral se hallaba unificado hasta antes de 2016, para 2021 quedó desglosado.

El calendario electoral de diputados locales y federales ahora es coincidente, pero la elección a la Gubernatura ha quedado apartada un año posterior a las elecciones legislativas y un año previo a la elección presidencial.

Esta separación en el calendario electoral es relevante porque una elección como la de 2021, previa a la renovación de la gubernatura, preparó el escenario para la competencia política a efecto de renovar la titularidad del poder ejecutivo. No fue así en 2016, cuando se eligieron al mismo tiempo todos los cargos de representación política en el estado.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) recuperó la gubernatura en 2016, luego de que la había perdido por vez primera en 2010, de tal forma que se consumó la segunda alternancia histórica en el estado.

En el contexto previo a esos comicios es posible advertir una serie de fenómenos relevantes que incidieron en el resultado. Aquí nos limitamos a identificar algunos de ellos.

En primer término, el gobierno del licenciado Gabino Cué Monteagudo inició con grandes expectativas, pero en su transcurso fue perdiendo fuerza hasta el punto en que toleró el regreso del PRI a la gubernatura.

Los factores que explican esa trayectoria son internos y externos al gobierno y al estado.

Entre los factores internos pueden referirse la compleja e ineficaz composición del gabinete a partir de la cesión de espacios

a los partidos que conformaron la coalición triunfante; la falta de experiencia en el manejo del gobierno y la administración de diversos cuadros que accedieron a diferentes posiciones en varios niveles; la escasez de recursos presupuestales para atender múltiples necesidades; el gobierno dividido y la difícil relación entre el gobernador y el congreso, el cual la mayor parte del tiempo estuvo en manos del PRI y sus aliados; y, desde luego, la dinámica de las oposiciones partidarias no siempre colaborativas.

En particular, las divisiones al interior del nuevo grupo gobernante afloraron desde el principio, a lo que se sumó la realineación y operaciones de poderosos actores políticos —algunos exgobernadores y la Sección 22 de la CNTE— que jugaron un papel influyente en los acontecimientos que desembocaron en la segunda alternancia.

Entre los factores externos, el más importante es, a no dudarlo, la recuperación de la presidencia de la República por el PRI en 2012, lo que modificó la correlación de fuerzas entre la coalición gobernante local y el ámbito federal. A partir de allí, el frágil gobierno de la primera alternancia oaxaqueña comenzó a perder terreno, lo cual se reflejó en las elecciones locales intermedias de 2013 y las federales de 2015. Esto, a su vez, significó el prolegómeno del resultado de la gubernatura en 2016.

En este punto, es importante advertir que, en 2018, cuando los comicios legislativos y municipales coincidieron con la elección presidencial, el PRI perdió la mayoría en el Congreso y la mayoría de los municipios que eligen por partidos políticos, incluida la importante capital del Estado. Todo esto a manos del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), en tanto que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Movimiento Ciudadano (MC) se rezagaron, en tanto que el Partido del Trabajo (PT) logró algunos triunfos.

A partir de 2018, las principales fuerzas políticas en Oaxaca comenzaron a estar representadas por Morena y el PRI. Ahora bien, conviene advertir que las diferencias en la votación en las elecciones de 2021 entre uno y otro partido fueron de casi dos a uno.

A ello seguramente contribuyó el triunfo de Morena en las elecciones presidenciales y legislativas federales, lo mismo que en varias entidades federativas, en 2018; la influencia directa del presidente Andrés Manuel López Obrador, dada su alianza con la Sección 22 del sindicato magisterial; y su presencia constante en el estado, en donde comenzó a impulsar tres mega obras: el corredor interoceánico del Istmo de Tehuantepec y las dos supercarreteras inconclusas: de la capital a la Costa y al Istmo.

Así, en el estado se disputaron desde entonces el posicionamiento para la sucesión del gobernador en 2022 varios actores políticos al interior de Morena y del PRI, para lo cual incidieron de manera más o menos efectiva en el escenario electoral de 2021.

Del lado de MORENA, se pudo identificar al senador Salomón Jara y la senadora Susana Harp, así como otros liderazgos y grupos menores, por ejemplo, el alcalde electo de la capital, Francisco Martínez Neri; el exdirector del ISSSTE, Luis Antonio Ramírez Pineda; o bien, el director del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Adelfo Regino Montes.

Del lado del PRI, el eje Murat y asociados contaba entre sus cuadros al senador del PVEM, Raúl Bolaños Cacho, y una trilogía de políticos priistas: Germán Espinoza, Alejandro Avilés y Francisco Ángel Villarreal.

Según es bien sabido, Salomón Jara ganó las elecciones por una considerable diferencia de votos, en el segundo lugar se ubicó Alejandro Avilés, del PRI, y en un distante tercer lugar el PAN.

PROCESO

La democracia, definida como una institucionalización de la incertidumbre en los procesos de elección, implica una mayor competitividad en las contiendas electorales. En México, en el ámbito local o subnacional, así como en el ámbito federal, desde hace 25 años esa afirmación corresponde a la realidad, pues las reformas electorales y la intensa competencia política han propiciado múltiples alternancias.

A diferencia de otras entidades federativas como Baja California en el lejano 1989, o la presidencia de la República en el año 2000, Oaxaca tuvo su primera alternancia en la gubernatura en 2010.

Al mismo tiempo, debe hacerse notar que en el Congreso desde hace años ningún partido ha podido alcanzar la mayoría absoluta y en los ayuntamientos el mosaico pluripartidario ha sido la constante.

La competitividad en los procesos electorales se ha dado con mayor intensidad tanto en las diputaciones locales como en las presidencias municipales. En estas, incluso la figura de los candidatos se ha impuesto sobre los partidos políticos, lo que ha redundado, ya sea en el triunfo de partidos políticos que cuentan con muy baja votación a nivel nacional, el avance de candidaturas independientes y hasta el caso de un candidato no registrado que ganó el municipio de San Pedro y San Pablo Teposcolula en el proceso electoral 2020-2021.

El número de votantes potenciales en Oaxaca fue de 2.99 millones de personas para la elección de 2021 y representa una de las 10 entidades federativas con mayor concentración de ciudadanía, equivalente al 4% del listado nominal nacional.

Además, es bien sabido que Oaxaca hoy es un bastión importante para el presidente de la República y su partido, en el entendido de que, junto con Veracruz, Puebla y Chiapas, alcanza el 20% del listado nominal nacional. Por ello, la presencia del mandatario desde el inicio de su gestión ha sido constante con dos visitas en promedio por mes antes y aun durante la pandemia.

Para el proceso electoral 2020-2021, en Oaxaca se organizaron elecciones concurrentes. Por una parte, el Instituto Nacional Electoral (INE) organizó los comicios para elegir 10 diputados federales y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEPCO) hizo lo propio para elegir 25 diputaciones locales por mayoría relativa, 17 diputaciones locales por el principio de representación proporcional, 153 presidencias municipales, 162 Sindicaturas y 1070 regidurías, todo esto en el contexto de una hegemonía de MORENA a partir de 2018 y con un Gobernador propuesto por el PRI en 2016.

Alejandro Murat Hinojosa ha encarnado a un joven gobernador que ganó la gubernatura de Oaxaca con menos del 35% de votantes potenciales y, bajo esta condición, se habría esperado un Gobierno dividido, frágil y con poca legitimidad en sus decisiones.

Sin embargo, Murat Hinojosa se convirtió en un aliado del presidente de la República y juntos establecieron una relación importante de gobernabilidad y de proyectos comunes, como el corredor interoceánico entre Salina Cruz y Coatzacoalcos, en tanto alternativa al canal de Panamá, para minimizar los costos de transacción entre Asia y Norteamérica. La ubicación geográfica y las condiciones geoestratégicas del estado han significado su mayor incentivo para la cooperación entre el poder local y el federal. Es probable que esto fue un factor que ayudó a desenvolver en 2021 un proceso electoral sin contratiempos y en los canales institucionales que una democracia madura, en un estado muy complejo, podría esperar.

Hay que apuntar que los órganos electorales en Oaxaca han transitado a su profesionalización desde la alternancia en 2010. Previamente, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO) había sido un órgano cooptado por los intereses del gobernante en turno y operaba directamente por el presidente de su Consejo General.

Si desde década y media atrás los representantes de los partidos y los representantes legislativos dejaron de tener voz y voto en los consejos generales, en Oaxaca todavía en 2012 los representantes legislativos tenían derecho a votar y tomaban decisiones en el Consejo General, por mencionar solo un aspecto institucional. Además, no había comisiones electorales, las sesiones del Consejo eran muy opacas y sus decisiones se distinguían por ser verticales y discrecionales.

A principios de 2011, con la alternancia en el ejecutivo local y después de más de 80 años del PRI en el poder, una coalición de partidos PRI-PAN-PRD-Partido Convergencia, encabezada por Gabino Cué Monteagudo, derrotó en las urnas al candidato del PRI, Eviel Pérez Magaña.

Esa coalición impulsó una serie de reformas constitucionales, entre ellas la renovación del órgano administrativo en materia

electoral y la inclusión de mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum y la consulta popular, mismas que dieron origen al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), tiempo en que destacó la inclusión de dos consejeros ciudadanos emanados de la sociedad civil y del movimiento indígena.

A pesar de este avance y de la actualización del libro IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPEO), que definía las reglas de los municipios que se regían por derecho consuetudinario, mejor conocidos como municipios, que elegían a sus autoridades por “Usos y Costumbres”, desde 1995, ahora se definían reglas más precisas, especialmente en materia de mediación de conflictos en los municipios que eligen a sus autoridades por sus propios sistemas normativos internos, ahora conocidos como sistemas normativos indígenas.

El razonamiento para diferenciar lo “interno” de lo “indígena” es que ni todos los municipios bajo la libre determinación de elegir a sus autoridades tenían mayoría de población indígena, y tampoco todos los municipios con alta proporción de población indígena habían establecido estas reglas, sino que, por el contrario, habían apostado por el régimen electoral por partidos políticos.

La reforma electoral de 2014, impulsada por el PAN a nivel federal, que pretendía minimizar el costo de las elecciones y restar influencia de gobernadores y partidos locales en los órganos electorales en los estados, trasladó la decisión de lo local a lo federal.

Si bien los gobernadores y consensos locales perdieron su capacidad de resolución de conflictos internos, ahora las decisiones parecieran definirse a través de los partidos y actores políticos con mayor influencia en el juego nacional. Esto, inevitablemente, conducirá a una disyuntiva en la siguiente reforma electoral para fortalecer al INE y desaparecer a los Organismos Públicos Locales (OPL), o bien, dejar al INE como una figura técnica temporal y fortalecer a los OPL. En cualquier escenario, los árbitros electorales a nivel local se ubican en una posición vulnerable frente a voluntades ajenas a las propias entidades federativas.

No debe olvidarse que, en la mayor parte del estado de Oaxaca, los conflictos se derivan por la disputa de recursos públicos traducidos en presupuesto, obras públicas entre las cabeceras municipales y agencias municipales y órganos auxiliares de gobierno.

Recientemente, el tema ha escalado a lo que las comunidades definen como la defensa de su territorio en relación con la explotación de sus recursos naturales, por ejemplo, el tema de la instalación de aerogeneradores para producir energía eléctrica sustentable y que las empresas han visto como una extorsión permanente por grupos sociales con intereses particulares. Mientras tanto, otro frente con los temas de seguridad y crimen organizado ha exacerbado esta conflictividad, lo que debe ser considerado para futuros procesos electorales.

Ahora bien, para las más recientes elecciones de gobernador, varios de los factores precitados dieron como resultado el triunfo de la coalición encabezada por MORENA, quien postuló al Ing. Salomón Jara Cruz, en un proceso electoral en el que había certidumbre en las reglas y no mucha incertidumbre sobre el resultado.

RESULTADOS

En Oaxaca, la participación en 2021 para el ámbito federal fue de 1 millón 697 mil 639 ciudadanos, lo que representa un 52.6% del listado nominal. Como elección federal intermedia, alcanzó un porcentaje histórico para diputado, sin coincidir con la elección de presidente de la República, en la que el promedio ha sido de 42% desde hace 20 años.

La coalición “Juntos hacemos Historia”, integrada por MORENA-PT-PVEM, obtuvo 900 mil 405 votos, lo que representa el 52.7% de la votación emitida. Mientras tanto, la coalición “Va por Oaxaca” obtuvo 506 mil 492 votos, equivalente al 30.03% de la votación total emitida.

Los resultados de la jornada electoral federal en Oaxaca fueron mayormente a favor de MORENA y sus aliados. De las 10 diputaciones federales en disputa, las 10 fueron ganadas por la

coalición “Juntos hacemos Historia”, integrada por MORENA-PT-PVEM.

Los distritos con mayor diferencia en la votación entre el primer lugar (MORENA-PT-PVEM) y el segundo lugar (PRI-PAN-PRD) fueron el Distrito III de Huajuapán de León y el IV de Tlacolula de Matamoros —donde la diferencia fue de más de 30%— mientras que los que tuvieron la menor diferencia fueron el Distrito IX Puerto Escondido y Teotitlán de Flores Magón con una diferencia menor al 7%.

A nivel local, la participación electoral para elección de diputados locales y presidentes municipales también fue más allá del 52%, en promedio, considerando que no coincide con la del gobernador o presidente de la República, como lo fue en 2010, 2016 y 2018.

En las 25 diputaciones locales y 153 presidencias municipales, MORENA participó solo como partido político compitiendo contra la coalición PAN-PRI-PRD y PVEM-PT. En muchas presidencias municipales, estas coaliciones electorales incluso se fragmentaron y dieron origen a una dispersión de hasta nueve candidatos, como ocurrió en el caso del municipio de Oaxaca de Juárez.

Los resultados a nivel local mostraron que, de las 25 diputaciones locales por el principio de mayoría, MORENA obtuvo 19 escaños y la coalición PRI-PAN-PRD obtuvo sólo 6. Respecto a los 17 diputados de representación proporcional, debido a una cláusula de gobernabilidad aprobada en 2016, ningún partido puede tener mayoría absoluta en el Congreso, por lo que MORENA se quedó con 4 diputaciones, el PRI con 5, el PT con 3, PVEM con 1, PAN con 1, PRD con 1, Nueva Alianza con 1 y el partido local Unidad Popular con 1. De esta manera, MORENA alcanzó 23 escaños (54.7%), el PRI 8 escaños (19%), el PT 3 escaños (7.1%), el PRD 3 (19%), el PAN 2 escaños (4.7%) y el PVEM, Nueva Alianza y Unidad Popular con 1 (2.3%) respectivamente.

De las 153 presidencias municipales, MORENA ganó 47, el PRI 25, el PRD 7, el PVEM 6, Fuerza por México 4, el PAN 3, Movimiento Ciudadano 2, y 5 candidaturas independientes ganaron la elección a las presidencias municipales. MORENA conquistó

los principales municipios: Oaxaca de Juárez, Tehuantepec, Tuxtepec, Salina Cruz, Pochutla, Huatulco, mientras que la coalición PAN-PRI-PRD ganó Juchitán y Huajuapán de León, entre otros, además de que se celebraron elecciones extraordinarias en varios municipios.

El balance final en Oaxaca es que MORENA mantuvo la hegemonía en 2021, en el Congreso local cuenta con mayoría absoluta y las principales presidencias municipales incluyendo la capital de la entidad.

Esos resultados representaron la antesala de la elección de gobernador de junio de 2022, para la cual el PRI se mantuvo como segunda fuerza, el PT en tercer lugar, PRD en cuarto y el PAN se fue hasta quinto lugar. De acuerdo con cifras finales, MORENA alcanza en promedio una intención del voto en Oaxaca entre 46 y 48%, el PRI de 31 a 33%, el PT de 3 a 5%, y el PRD y el PAN de 3%.

GRUPOS VULNERABLES

Consideramos importante tocar este tema. La reforma de la paridad en Oaxaca pareciera avanzar en el Congreso local después de las elecciones de 2021.

De los 42 espacios en el congreso local, 23 son mujeres (54.7%), 12 de mayoría y 11 por el principio de representación proporcional. Sin embargo, de las 10 diputaciones federales, 4 (40%) son mujeres, 6 (60%) hombres y, a nivel municipal, de las 153 presidencias municipales electas bajo el sistema electoral de partidos políticos, 45 son mujeres (30%) y 104 (70%) hombres, mientras que el resto —al cierre de este trabajo— se encuentran impugnadas. Evidentemente, persisten retos para reducir la brecha de género en materia política en Oaxaca.

ahora bien, respecto a los liderazgos femeninos, los partidos políticos en Oaxaca han empezado a abrir nuevas oportunidades a mujeres menores de 40 años. de las 23 mujeres en el congreso, 8 diputadas oscilan entre 25 y 40 años, lo que significa que los partidos locales necesitan una renovación de su militancia de la mano de la paridad de género. es importante señalar que, por primera vez, se encuentra representada una diputada de la

comunidad lgbtt+. la inclusión, de manera progresiva y en todos los niveles de gobierno, representa la mayor oportunidad para los siguientes años a nivel subnacional.

Un tema persistente en Oaxaca es la violencia política por razones de género. Tan solo a finales del proceso electoral, en agosto de 2021 se suscitaron 69 probables casos de violencia política en razón de género y 78 medios de impugnación por tal causa, de los cuales 17 refieren a casos vinculados al proceso electoral.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado reportó 106 carpetas de investigación, de las cuales, 43 corresponden a denuncias de candidatas a diputadas y concejales a los ayuntamientos.

A su vez, la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca atendió 56 casos por presuntas violaciones a los derechos político-electorales de las mujeres, de las cuales, en cuatro emitieron medidas cautelares.

En cuanto al tema del voto indígena, aunque 417 de los 570 municipios eligen a sus autoridades por sistemas normativos indígenas, en la medida que se han homologado los calendarios electorales pareciera que la participación se ha incrementado, aunque en buena parte porque las presidencias municipales han coincidido con las diputaciones federales y locales.

Las elecciones municipales, al igual que las elecciones presidenciales, por lo general, son las que concentran las mayores tasas de participación en los distritos con mayor proporción de población indígena desde que hay una percepción de un mayor impacto en sus comunidades a través de bienes públicos.

Respecto a la representación étnica, a pesar de que Oaxaca es una entidad con alta proporción de población indígena, no hay acciones afirmativas o un reconocimiento de estos grupos en la representatividad legislativa.

De acuerdo con los resultados del último Censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), levantado en 2020, en Oaxaca vive 1 millón 221 mil 555 personas mayores de tres años que hablan una lengua indígena, equivalente al 29.6% de la población total —y esto sin considerar a quienes se auto adscriben como tal— que, de acuerdo con los datos de la Dirección

General de Población del Gobierno del Estado de Oaxaca, es el 65.7% de la población total de la entidad.

La conflictividad interna también ha limitado la instalación de casillas en las comunidades indígenas, destacando los distritos de Salina Cruz y Miahuatlán, y en específico los municipios de San Mateo del Mar y Santa Catarina Yetzalag, localidad del municipio de San Ildefonso Villa Alta, Oaxaca.

Finalmente, la variable indígena es un punto de partida para entender los procesos de participación y comportamiento electoral que, de la mano de las variables de género e inclusión de otros grupos de atención prioritaria como adultos mayores, discapacidad o en pobreza extrema, condicionan sustancialmente el funcionamiento de cualquier democracia contemporánea.

CONSECUENCIAS

La elección de 2021 en Oaxaca significó una evaluación previa al desempeño del gobernador, Alejandro Murat (PRI), a un año de su salida y un escenario previo para conocer las tendencias electorales para la elección de gobierno en 2022.

Las tasas de participación se han incrementado y se esperaba que en las siguientes elecciones en 2022 se mantuvieran por arriba del 50%.

MORENA fue en 2021 el partido con mayor intención del voto en Oaxaca con 49% en promedio de la votación emitida y, por sí mismo, este partido representa más de 850 mil votos, seguido por el PRI con 31% o poco más de 500 mil votos.

El PAN y el PRD no sumaron siquiera el 10% de la intención del voto, al igual que el PVEM y el PT. La tendencia en Oaxaca es el bipartidismo, fenómeno que conviene analizar.

La inclusión de los grupos de atención prioritaria ha avanzado progresivamente en Oaxaca. Respecto a la paridad de género, si bien el número de diputadas federales y locales se ha incrementado, a nivel municipal todavía no se alcanza ni siquiera la tercera parte de la inclusión de mujeres como presidentas municipales. La violencia política por razones de género se mantiene

constante en el estado en la medida que las instituciones exigen mayor inclusión de las mujeres en cargos de representación proporcional.

Respecto a la inclusión indígena, en una entidad con una alta proporción de población indígena, pareciera que el tema se da por sentado en los procesos electorales. Sin embargo, las instituciones se han limitado a la separación de dos sistemas electorales en el plano municipal desde la libre determinación establecida por las convenciones internacionales y reconocidas constitucionalmente.

No obstante, en otros niveles de gobierno o en otros poderes como el legislativo no hay una representación que favorezca la inclusión indígena y, aunque el voto indígena se ha incrementado en la medida que se han homologado los calendarios electorales, no hay una proporcionalidad en su representación tanto en el congreso federal como en el local, y desde hace más de 30 años en Oaxaca no ha habido un Gobernador que se asuma o hable una lengua indígena, lo que indica un pendiente más de la democracia en el estado.

CONCLUSIONES

Las elecciones en el estado de Oaxaca tienen lugar en un contexto complejo dadas sus características históricas, sociales, económicas, políticas y culturales. Los procesos electorales han venido incrementando su competitividad y las alternancias se han naturalizado, no solo en el caso de los ayuntamientos o el congreso, sino también para la gubernatura.

En Oaxaca el calendario electoral está desglosado, pues la elección de la gubernatura se realiza por separado al resto de los comicios. Sin embargo, como ha ocurrido en 2022, la elección de la gubernatura ha coincidido con 417 elecciones de ayuntamientos de conformidad con sus sistemas normativos internos.

Las elecciones de 2021 mostraron de nueva cuenta que la pluralidad y las alternancias reinan en los órganos de representación política y permiten prever las tendencias de las preferencias ciudadanas para las elecciones subsecuentes.

En este caso, los resultados muestran que MORENA ha avanzado como primera fuerza electoral, pero el PRI y sus aliados también cuentan con un importante caudal de votos. Asimismo, se ha avanzado en inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, pero no lo suficiente, especialmente en el caso de las mujeres.

Los resultados de la elección para gobernador, que tuvo lugar el pasado 6 de junio de 2022, confirma las presunciones apuntadas arriba.

MORENA y sus aliados ganaron la gubernatura.

Con una población de 4 millones 132,148 habitantes y un padrón electoral de 2 millones 993 mil 658 votantes, acudieron a las urnas 1 millón 149 mil 935 ciudadanos, por lo que la participación electoral se quedó por abajo del 40%, en plena transición pospandémica, hay que subrayarlo.

Salomón Jara obtuvo 696 mil 488 votos; Alejandro Avilés (PRI), 287 mil 998 votos; y otros candidatos, 129 mil 369 votos.

El primero de diciembre de 2022 inicia un nuevo sexenio gubernamental en Oaxaca.

Mientras tanto, al final del gobierno de Alejandro Murat, un recuento de las reformas legislativas arroja que ha sido el sexenio, con sus dos legislaturas, en el que se han introducido más modificaciones que en ningún otro al texto de la Constitución.

Reformas constitucionales después
de la segunda alternancia y en el contexto
de la Cuarta Transformación de la vida pública:
2016-2022

Jessica Maribel Arango Bravo
*Bernabé Lalito Hernández Flores**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de varios procesos de cambio y transformación de la vida pública del Estado de Oaxaca a través del análisis en clave analítica de las reformas constitucionales locales durante el periodo comprendido del año 2016 al 21 de junio de 2022,¹ en el que se emitieron 126 decretos reformistas a la Constitución Política del Estado de Oaxaca, con los que se reformaron un total de 232 artículos. Los artículos que más se modificaron fueron el 12, 16, 59, 79, 80, 113 y 114, y se adicionaron los artículos 21 Bis, 65 Bis, 114 Bis, 114 Ter y 114 Quáter.

Para cumplir con el objetivo propuesto, en principio se analizan los temas que fueron objeto de las reformas realizadas a

* Doctores en Derecho por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.

¹ Fecha en que se cierra el presente trabajo.

la Carta Magna Federal durante el espacio de tiempo fijado; en el segundo apartado se repite el mismo ejercicio respecto de la Constitución Local, teniendo como eje rector los temas de la reforma federal, al tiempo que se hace un ejercicio de contrastación; en la tercera parte se da cuenta de las innovaciones que el Constituyente Oaxaqueño introdujo como expresión propia de nuestro constitucionalismo local, para garantizar las necesidades de gobernanza y gobernabilidad en nuestra entidad federativa y, finalmente, se concluye con un breve balance de este estudio.

Cabe precisar que para efectos del presente trabajo no se analizaron los temas inherentes al orden jurídico constitucional nacional, es decir, aquellos en los que no existe competencia para las entidades federativas para legislarlos o matizarlos en sus órdenes constitucionales,² dado que su objetivo es principalmente dar cuenta de las reformas constitucionales locales.

REFORMAS CONSTITUCIONALES FEDERALES

En el periodo que se estudia se emitieron 19 Decretos que reformaron la Constitución Federal y un total de 119 artículos.

Desde nuestra perspectiva, los temas más importantes de dichas modificaciones constitucionales son los siguientes.

Remuneración de servidores públicos (29-enero-2016)

Se reformó el artículo 127 y se estableció que los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideico-

² Como, por ejemplo, las reformas relativas a la Guardia Nacional, asilo político, nacionalidad, etcétera.

misos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Asimismo, en la fracción VI de ese artículo, se estableció que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del artículo en comento y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese artículo.

Justicia laboral (24-febrero-2017)

En este tema, se reformaron los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su contenido representa un cambio de paradigma en el derecho de trabajo, y esencialmente establecieron tres cambios fundamentales:

- a) Estableció una conciliación obligatoria y pre judicial en la que las partes en conflicto podrán resolver sus diferencias sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.
- b) Los conflictos que se deriven de las relaciones de trabajo serán resueltos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como por los poderes judiciales de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones.
- c) La protección y tutela de las libertades de sindicación, democracia sindical y de contratación colectiva, se establecen como principios rectores para garantizar el voto personal, libre y secreto, así como para asegurar la representatividad sindical en la celebración, firma y registro de los contratos colectivos de trabajo.

Justicia cotidiana (15-septiembre-2017)

En materia de Justicia Cotidiana, se reformaron y adicionaron los artículos 16, 17 y 73. En la primera de las citadas disposiciones, se estableció que “En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y de cumplimiento de lo previsto en este párrafo”.

En el artículo 17, se adicionó un tercer párrafo en el que se previó que “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”, en tanto que en el artículo 73, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Extinción de dominio (14 de marzo de 2019)

Mediante reforma al artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2019, se reservó de forma exclusiva a la Federación la facultad de expedir la legislación única en materia de extinción de dominio.

De la lectura del diario de los debates,³ se conoce que el principal motor de la propuesta fue el combate inteligente al crimen organizado y a los delitos de corrupción como prioridad estratégica para la seguridad y la procuración de la justicia en nuestro país, y que la extinción de dominio persigue cuatro objetivos preponderantes:

³ Véase https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD_85_26_02_2019.pdf.

Primero: disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia;

Segundo: disminuir la capacidad operativa de los agentes criminales;

Tercero: atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de los mismos y;

Cuatro: obtener recursos destinados a la reparación del daño de víctimas u ofendidos de la actividad ilícita.

Paridad de Género (15 de mayo de 2019 y 06 de junio de 2019)

Se reformaron los artículos 3 (primera reforma), 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 (segunda reforma), para garantizar la paridad de género en la participación y representación equilibrada en los puestos de poder y toma de decisiones.

Con la primera de las citadas disposiciones, se dispuso en lo que interesa, la procuración de la paridad de género en la composición del Consejo Técnico de Educación

En el artículo 2, se dispuso que, si bien se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras, elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, también debe ser observado el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables, también decretado en el artículo 115, fracción I, en lo referente a la representación Municipal.

En esa línea, la reforma consideró como derechos de la ciudadanía, el poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

También se estipuló que la ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus

equivalentes en las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos. Se dispuso que en la renovación de los Poderes, Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos observarán también dicho principio en la postulación de sus candidaturas.

Dicha reforma encaminada a garantizar la reducción de la brecha de desigualdad arraigada en la vida social, cultural, política e institucionalizada, en razón del género, impactó en el Poder Judicial Federal, al prever en el artículo 94 y 100, que la ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.

Lo anterior con independencia de que, fue hasta la reforma publicada el 11 de marzo de 2021, cuando se decretó que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, quien establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá, entre otros principios por el de paridad de género. Lo que, sin duda, permite materializar lo mandatado desde el 2019, en el artículo 94, de la citada Constitución Federal.

Reconocimiento de los derechos de los pueblos comunidades afromexicanas (9-agosto-2019)

Se agregó un apartado C al artículo 2, en el que se reconoció a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación, *“teniendo en lo conducente derechos que reconoce la citada disposición constitucional, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”*.

En este tema, la Constitución de Oaxaca con la reforma constitucional publicada el 30 de agosto de 2013 reconoció que Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comuni-

dades que lo integran, entre ellos, al Pueblo y comunidades afromexicanas.

Consulta popular y revocación de mandato (20-diciembre-2019)

Se reformaron y adicionaron los artículos 35, 36, 41, 81, 84, 99, 116 y 122, por el que se estableció la figura de la consulta popular y revocación de mandato.

Respecto de la consulta popular, en lo que interesa, se reconoció el derecho a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Que en el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional que son competencia de la Federación, podrán ser convocadas por los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan.

Asimismo, se estableció que no serán objeto de consulta popular, entre otros: *a)* la restricción de los derechos humanos o las garantías para su protección reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte; *b)* los principios consagrados en el artículo 40 constitucional; *c)* la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; *d)* el sistema financiero, ingresos, gastos, presupuesto de egresos de la federación, y *e)* las obras de infraestructura en ejecución.

En lo relativo a la revocación de mandato, se estableció:

- Que la participación en los procesos de revocación de mandato es un derecho y una obligación de los ciudadanos mexicanos.
- Que el mismo será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al 3% de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre que dicha solicitud corresponda a por lo menos 17 entidades federativas y que en cada entidad representen, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores.

- Que para que el proceso de revocación sea válido, deberá haber participado, por lo menos, el 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
- Que se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

También se dispuso que el proceso de revocación de mandato será aplicable a los gobernadores de los estados y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de acuerdo con lo que señalen las constituciones locales correspondientes, y que la solicitud de revocación de mandato deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al 10% de la lista nominal de electores de la entidad, en la mitad más uno de sus municipios o alcaldías.

Derecho a la salud (8-mayo-2020)

Se reformó el artículo 4 a fin de consagrar un sistema de salud para el bienestar, para garantizar la extensión progresiva de los servicios de salud para la atención gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Derecho a la movilidad (18-diciembre-2020)

Se reformó la fracción XXIX-C del artículo 73; el inciso *a*) de la fracción V y la fracción VI del artículo 115, y el párrafo segundo del Apartado C del artículo 122; y se adiciona un último párrafo al artículo 4, con el que se reconoció el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. Se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial, y a los Municipios, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial.

Desarrollo integral de personas jóvenes e interés superior de la niñez (24-diciembre-2020)

Se reformaron los artículos 4 y 73, en materia de juventud, para establecer que el Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. Asimismo, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de formación y desarrollo integral de la juventud.

Desaparición de fuero al Presidente de la República (19-febrero-2021)

Se reformaron los artículos 108 y 111, para establecer que durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana, y que para ello, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, en el que la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Independencia Judicial (11-marzo-2021)

Se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107, para fortalecer la independencia del Poder Judicial de la Federación, cuyos objetivos, conforme al comunicado⁴ que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son:

⁴ Comunicado número 062/2021 de 11 de marzo de 2021, consultable en la página electrónica <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6369>

- La creación de una nueva Escuela Federal de Formación Judicial, responsable de consolidar un nuevo perfil de jueza y juez federal mediante la excelencia académica: personas con sensibilidad y pensamiento crítico, capaces de emplear herramientas argumentativas sofisticadas, para dar soluciones sencillas y justas a los casos que resuelven.
- La creación de un auténtico Servicio de Carrera Judicial, para que el ingreso, la formación y la permanencia de jueces, juezas, magistradas, magistrados y todo el personal jurisdiccional, se sujeten a un cuerpo coherente de reglas claras, que garanticen la meritocracia, la profesionalización, la igualdad de oportunidades y la paridad de género de manera transversal.
- Impulsar una defensa y asesoría federal gratuita de la máxima calidad, al servicio de las personas que más lo necesitan y en todos los rincones del país, estableciendo que la formación y selección de las defensoras y los defensores públicos esté a cargo de la Escuela Judicial.
- Se amplían los mecanismos de defensa de nuestro orden constitucional, pues ahora los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas también podrán promover controversias constitucionales contra la constitucionalidad de normas, actos u omisiones de otros órganos autónomos, del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo de la misma entidad.
- Se robustece el rol de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional, pues las controversias constitucionales deberán centrarse en el análisis de violaciones a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.
- Se establece que el recurso de revisión contra las sentencias de amparo directo sólo procederá cuando el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos y la decisión que deseche el recurso será definitiva.

- Para atender las violaciones graves a derechos humanos con la prioridad que ameritan, el Consejo de la Judicatura podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales el conocimiento de casos relacionados con este tipo de violaciones, en función del interés social y del orden público.

REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL

Con base en los temas analizados en el apartado que antecede, ahora se analizarán las reformas que en el ámbito local se hicieron al respecto.

Desaparición de fuero (11-agosto-2017)

Se derogaron los artículos 118 y 119, referente a la concesión de fuero a los servidores públicos del Estado, y se reformó el artículo 123 para establecer que en los delitos del orden común y violación de las leyes federales y del Estado, los servidores públicos señalados en el artículo 115, no gozarán de protección constitucional alguna, pudiendo en consecuencia proceder contra ellos ante la Fiscalía General del Estado.

En esta materia, cabe precisar que a nivel federal desapareció el fuero al Presidente de la República, en tanto que a nivel local, aún se prevé que el Gobernador del Estado únicamente podrá ser responsable por la comisión de delitos graves del orden común y por violación expresa del artículo 81 de la Constitución oaxaqueña.

Sistema local anticorrupción (21-septiembre-2017)

A fin de armonizar y fortalecer el sistema local anticorrupción, con el Sistema Federal Anticorrupción previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos (con motivo de la reforma publicada el 27 de mayo de 2015), se reformaron los artículos 59 y 65 Bis, con lo que se sustituye la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, dotándole, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Investigar actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o presunta conducta ilícita, o comisión de faltas administrativas, en los términos establecidos en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.
- Recurrir a través de la unidad administrativa a cargo de las investigaciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas y de la Fiscalía Especializada.
- Participar en el Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como en su Comité Coordinador, conforme al artículo 120 fracción I y la ley estatal en la materia.

**Paridad de Género (28 de septiembre de 2017,
10 de noviembre de 2018, 31 de agosto del 2019,
9 de noviembre del 2019 y 17 de agosto del 2019)**

La Legislatura local, atenta a la reforma de paridad constitucional federal, por decreto número 751, aprobado por la LXIV Legislatura el 7 de agosto de 2019 y publicado en el *Periódico Oficial* 35, quinta sección, del 31 de agosto del 2019, reformó el artículo 12, para establecer que el Estado garantizará la organización de la niñez, las juventudes, su actividad deportiva, cuidando en todo momento la paridad de género, la igualdad, la no discriminación, la diversidad y la inclusión sin distinción de edad, sexo, raza, origen étnico, origen, orientación sexual o condición económica, para su formación cultural integral.

El mismo artículo (12) fue reformado nuevamente (10-noviembre-2018), para establecer la obligación de los Estados y Municipios de promover normas, políticas y acciones para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, en todos los ámbi-

tos, incorporando la perspectiva de género, programas y capacitación a los servidores públicos.

Respecto a este tema, también se aprobaron los Decretos 796 (18 de septiembre de 2019) y 711 (10 de julio del 2019).

Sin embargo, reviste gran interés el Decreto 690, publicado en el extra del *Periódico Oficial del Estado* el 28 de septiembre de 2017, del *Periódico Oficial del Estado*, extra, se reformaron principalmente los artículos 16, fracción II, apartado A, primer párrafo y las fracciones III y VI, del apartado B, del artículo 25, fracción I, del artículo 33; la fracción V, del artículo 79; el segundo párrafo, fracción VI, del artículo 101, y la fracción I, del artículo 113 de la Constitución local.

Con dicha reforma, antes que la reforma federal, ya se previó el principio de paridad de género tanto en el reconocimiento de los sistemas normativos internos y comunidades indígenas, afromexicanas, así como jurisdicción a sus atribuciones comunitarias; la participación de las mujeres en los procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada, garantizando la paridad entre mujeres y hombres, sancionando su contravención.

También se reconoció el derecho de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hubieran sido electas o designadas, sancionando en el ámbito administrativo y penal la violencia política e institucional ejercida contra la mujer.

Se garantizó que las organizaciones de ciudadanos, partidos políticos, con el fin de promover la vida democrática, deben garantizar la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas al Congreso y otros cargos de representación popular e incluso como requisito para obtener el registro de la lista estatal.

Se estableció, entre las facultades del Gobernador, nombrar y remover libremente al Secretario General de Gobierno, a los demás Secretarios, al Consejero Jurídico y a los servidores públicos del Gobierno del Estado, cuyas designaciones o destituciones no estén determinadas de otro modo, debiendo garantizar en los nombramientos la paridad entre mujeres y hombres; y, si ello no fuere posible porque el número de nombramientos a expedir sea impar, serán lo más cercano al equilibrio numérico. Y en la

misma congruencia legislativa se previó para la designación de Magistrados, en lo referente al rubro del Poder Judicial y la administración de justicia.

Previéndose entonces la paridad y alternancia entre mujeres y hombres no sólo a nivel Federal y Estatal, sino también Municipal y en los tres ámbitos de Poder, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, este último tanto en la designación de Magistrados y Magistradas, como en el cargo de Jueza o Juez de Primera instancia (artículo 108), antes que la Reforma Federal de paridad.

Independencia judicial (21 de septiembre de 2017, 9 de noviembre de 2019, 10 de noviembre de 2018 y 13 de febrero de 2021)

En correlación con el tema de paridad, designación de Magistradas y Magistrados, han revestido vital importancia las reformas Constitucionales locales que pretenden de algún modo materializar la soñada Independencia Judicial, ante la existencia del derecho internacional que dispone una serie de requisitos mínimos que todo Estado debe poner en práctica, desde la independencia presupuestaria, carrera judicial basada en criterios objetivos, e incluidos en instrumentos aprobados por Naciones Unidas, entre los que resaltan los Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura emitidos por las Naciones Unidas de Derechos Humanos. Instrumentos que brindan líneas generales a los Estados, quienes deben asegurar que sus sistemas judiciales se ajusten a ellos y garantizar por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país, la tan ansiada independencia de la Judicatura.

Lo que ha valido un par de reformas en cuanto a la designación de los servidores a la Magistratura e integrantes del Consejo de la Judicatura del Estado, como lo son: Decreto 695, aprobado por la LXIII Legislatura Constitucional del Estado, de 30 de agosto de 2017, publicada en el periódico extra, del 21 de septiembre de 2017, y Decreto 796, aprobado por la LXIV Legislatura, 18 de septiembre de 2019, publicado en el *Periódico Oficial* 45, tercera sección, de 9 de noviembre de 2019.

Con la inserción de la Reforma Laboral Federal e incorporación de las Magistraturas y Jueces al Poder Judicial, fue emitida en igualdad de consideración el procedimiento previsto en el artículo 102 de la Constitución de Oaxaca, por Decreto 1609, aprobado por la LXIII Legislatura Constitucional del Estado, de 25 de septiembre de 2018, publicado en el periódico oficial, 45, octava sección, el 10 de noviembre de 2018 y 1794, aprobado por la LXIV Legislatura del Estado, el 10 de diciembre de 2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 7, segunda sección, de 13 de febrero de 2021.

Y por Observación del Gobernador Constitucional del Estado libre y soberano de Oaxaca, por oficio GEO/028/2021, fechado el 21 de septiembre de 2021, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 fracción III y 79 fracción II de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca, H. Congreso del Estado libre y soberano de Oaxaca, originalmente reformado mediante decreto número 2670, aprobado por la LXIV legislatura del Estado el 1 de septiembre del 2021.

Suprimió la facultad que tenía el Gobernador, ante a omisión legislativa, de que el Congreso del Estado no se pronunciara dentro del improrrogable plazo de 20 días naturales en la elección de quien ocupara el cargo de la Magistratura o rechazara la terna propuesta, que correspondía como facultad exclusiva del Gobernador del Estado.

De esta forma, cuando el Congreso del Estado rechace la terna propuesta, el titular del ejecutivo enviará otra, de la lista elaborada por el Consejo de la Judicatura, recayendo entonces en dicho Congreso la Facultad última de la designación en la Magistratura, que implica el ejercicio efectivo de los tres poderes en la designación de dicho cargo judicial, para ir construyendo en mayor medida la independencia judicial e imparcialidad.

Justicia cotidiana (23-marzo-2018)

Respecto a la justicia cotidiana, siguiendo a su similar Federal, la Constitución de Oaxaca, estableció en el artículo 5 que:

“...en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido...”, en tanto que en el artículo 11 se dispuso que: “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.

Derecho a la alimentación (23-marzo-2018)

A pesar de que el derecho a la alimentación fue reconocido a nivel federal con la reforma constitucional publicada el 13 de octubre de 2011, a nivel local, en el periodo que se analiza, se reconoció el derecho a una alimentación suficiente, nutricionalmente adecuada, sana y culturalmente aceptable para llevar una vida activa y saludable.

A diferencia de la Constitución Federal, en el ámbito local se estableció que la alimentación debe ser además sana y culturalmente aceptable, y que para evitar las enfermedades de origen alimentario, el Estado deberá implementar las medidas que propicien la adquisición de buenos hábitos alimenticios entre la población, fomentará la producción y el consumo de alimentos con alto valor nutricional.

Justicia laboral (10-noviembre-2018 y 13-febrero-2021)

Siguiendo la reforma constitucional, a nivel federal en esta materia, el 10 de noviembre de 2018 se reformaron los artículos 59 y 79, y se adicionó el apartado B del artículo 114, para establecer esencialmente:

- a) Que la función conciliatoria en materia laboral estará a cargo del Centro de Conciliación Laboral en el Estado de Oaxaca, como organismo público descentralizado, el cual contará con plena autonomía técnica, operativa, presu-

puestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

- b) Los requisitos para ser Titular del Centro de Conciliación Laboral, el procedimiento para su elección y el periodo de duración del encargo.

Posteriormente, se derogó el apartado B del citado artículo 114, se adicionó el artículo 21 Bis y se reformaron nuevamente los numerales 59 y 79, con dicha reforma se:

- a) Estableció la competencia de los Juzgados en materia laboral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.
- b) Se reiteró, al igual que en la Constitución Federal, la conciliación obligatoria y prejudicial en la que las partes en conflicto podrán resolver sus diferencias sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.
- c) Se reiteró que en el Estado de Oaxaca la función conciliatoria estará a cargo del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, como organismo descentralizado; los requisitos para ser Titular del Centro de Conciliación Laboral, el procedimiento para su elección y el periodo de duración del encargo.

Cabe señalar que, en un principio, el Centro de Conciliación Laboral se incorporó en el Título Sexto, relativo a los Órganos Autónomos del Estado, lo cual no era correcto, ya que no se trata de un órgano autónomo, sino de un organismo público descentralizado, únicamente con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.⁵

Derecho a la movilidad (3-agosto-2019)

En el artículo 12, se reconoció el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, eficiencia,

⁵ Esta observación ya se había hecho en Hernández Flores, Bernabé Lalito, *Una Constitución democrática para Oaxaca*, Oaxaca, *op. cit.*, p. 140.

comodidad, igualdad y calidad, reconociendo la prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados.

Asimismo, se estableció:

- a) La promoción de una cultura de movilidad sustentable.
- b) La obligación de las autoridades de adoptar las medidas necesarias para asegurar su ejercicio, especialmente en el uso del espacio vial en condiciones de equidad, así como garantizar el respeto de los derechos de los usuarios más vulnerables de la vía, el cual será adecuado a las necesidades sociales y ambientales del Estado.

El reconocimiento de este derecho en la Constitución Local fue anterior a su reconocimiento en la Carta Magna Federal (18-agosto-202). También la norma fundamental local reconoció la prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados, y estableció la obligación de las autoridades de adoptar las medidas necesarias para asegurar su ejercicio, especialmente en el uso del espacio vial en condiciones de equidad, y la garantizar el respeto de los derechos de los usuarios más vulnerables de la vía, el cual será adecuado a las necesidades sociales y ambientales del Estado.

Remuneración de los servidores públicos (2-noviembre-2019 y 1-junio-2021)

En este tema, el 2 de noviembre de 2019 se reformó el artículo 138 en el que se estableció esencialmente lo siguiente:

- a) Todos los servidores públicos del Estado y de los Municipios, de sus dependencias, así como las entidades paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y las posibilidades del Presupuesto Público del Estado o del Municipio que corresponda.
- b) Que la remuneración será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos correspondien-

tes, observando en todo momento el principio de austeridad.

- c) Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Gobernador del Estado o Presidente Municipal en el presupuesto público estatal o municipal que corresponda. Lo cual también aplica a todos los poderes del Estado, sus órganos autónomos constitucionales o por ley, las dependencias, entidades, fideicomisos y demás ejecutores del gasto público estatal, así como a las dependencias, entidades y demás ejecutores del gasto público municipal.
- d) Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico autorizado en el presupuesto público, salvo que las excepciones correspondientes.

Posteriormente, con la reforma del 1 de junio de 2021 que creó el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, se estableció que sus integrantes, percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, observando en todo momento el principio de austeridad.

En el tema en comento, la Constitución Local reconoce explícitamente el principio de austeridad, lo que no ocurre con la Constitución Federal.

Extinción de dominio (31 de octubre de 2020)

Importa lo anterior a nuestro estudio, ya que, con la concesión exclusiva a la Federación (Congreso de la Unión) en la materia de extinción de dominio, desde marzo de 2019, con la elaboración de una legislación única, la que vio la luz legislativa el 9 de agosto de 2019, con ésta se abrogó la Ley Federal de Extinción de dominio Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, derogando todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

Ley de Extinción de dominio para el Estado de Oaxaca, que fue abrogada por decreto 1529-LXIV, de 31 de octubre de 2020.

En congruencia con la Ley Nacional vigente, del cual deriva la posibilidad de conocimiento de dicha acción tanto al órgano jurisdiccional competente de la Federación o de las Entendidas Federativas, o bien, quien sea dotado de esa competencia para conocer de los procesos de extinción de dominio, de donde fue emitido el Acuerdo General 14/2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, fundados en el artículo 100 de la Constitución local, donde se otorgó al Juzgado Especializado en Oralidad Mercantil del Circuito Judicial del Centro competencia para conocer en materia de Extinción de dominio para todo el Estado de Oaxaca, con efectos a partir del 23 de abril de 2021.

Desarrollo integral de personas jóvenes (9-mayo-2020 y 18 de septiembre de 2021)

En este tema, en el artículo 12 se estableció:

- a) Que a los jóvenes de entre 15 y 29 años, el Estado garantizará la inclusión en políticas públicas, programas, servicios y acciones en congruencia con su edad, sin discriminación alguna.
- b) Que a las y los jóvenes de entre 18 y 29 años, el Estado garantizará su inclusión en un 10% para ser titular de Secretarías, Dependencias, Órganos Auxiliares, y Entidades de la Administración Pública Estatal, respetando el principio de paridad de género y alternancia.

Respecto de este tema, la Constitución Local fue anterior a la Constitución Federal (24-diciembre-2020). También, vale la pena señalar que en la Carta Magna local, se determinó que a los jóvenes de entre 18 y 29 años, el Estado garantizará su inclusión en un 10% para ser titulares de Secretarías, Dependencias, Órganos Auxiliares, y Entidades de la Administración Pública Estatal.

No obstante, el constituyente permanente local, atento a la reforma federal, adicionó un segundo párrafo de la fracción IX,

del artículo 113, para establecer la obligación de los Municipios de crear un área específica de atención integral a la juventud, inclusión en políticas públicas, programas, servicios y acciones en congruencia con su edad.

Revocación de mandato (15-abril-2011 y 28-agosto-2021)

En cuanto a este mecanismo de participación ciudadana, en Oaxaca, desde la reforma constitucional de 15 de abril de 2011, se incorporaron en el apartado C del artículo 25, diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentra la revocación de mandato. En la fracción III de dicho apartado, se estableció los requisitos para la procedencia de la revocación de mandato, así como el procedimiento para su tramitación.

Asimismo, en la fracción I del artículo 23 relativo se estableció como una de las obligaciones de los ciudadanos del Estado, participar en los procesos de revocación de mandato.

Con motivo de la reforma federal (20-diciembre-2020), en el tema en comento, el constituyente permanente oaxaqueño reformó diversos artículos para adecuar la Carta Local. Así, en la fracción I del artículo 23, reiteró como una de las obligaciones de los ciudadanos del Estado, participar en los procesos, ahora de consulta ciudadana, sobre revocación de mandato.

También se incorporó en la fracción I del artículo 24 como una prerrogativa de las ciudadanas y los ciudadanos oaxaqueños votar en los procesos de consulta ciudadana sobre revocación de mandato.

De igual forma, en el inciso b, de la fracción III, del apartado C, del artículo 25, se estableció como uno de los requisitos para la procedencia de la revocación de mandato, que haya transcurrido al menos una tercera parte del mandato del titular del Poder Ejecutivo del Estado,⁶ y que la solicitud sea formulada cuando

⁶ Anteriormente se requería que haya transcurrido al menos la mitad del mandato del Gobernador del Estado.

menos 5% de las y los ciudadanos oaxaqueños inscritos en la lista nominal de electores del Estado.

Respecto a estos requisitos, la Constitución de Oaxaca no siguió los parámetros que estableció la Constitución Federal, pues, como se vio anteriormente, ésta última señala que la solicitud de revocación de mandato deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al 10% de la lista nominal de electores de la entidad, en la mitad más uno de sus municipios o alcaldías. Podemos decir que en este tema nuestra Constitución es más garantista.⁷

Derecho a la salud (18-septiembre-2021)

Siguiendo al Constituyente Federal, en Oaxaca se reformó el artículo 12 para establecer que la ley garantizará la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de Salud, con el objeto de garantizar la atención integral a la población oaxaqueña que no cuenta con seguridad social.

INNOVACIONES

Del estudio de las reformas que venimos comentando, podemos advertir que se incorporaron en nuestra norma fundamental diversas instituciones, principios y derechos, para garantizar de mejor forma la gobernanza y gobernabilidad del Pueblo Oaxaqueño, los cuales son las siguientes.

⁷ Con la reforma de 15 de abril de 2015, se exigía que la solicitud fuera formulada cuando menos por el 20% de los ciudadanos oaxaqueños inscritos en la lista nominal de electores del Estado, ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. En Hernández Flores, Bernabé Lalito, *Una Constitución democrática para Oaxaca*, Oaxaca, Editorial BUO-Benemérita Universidad de Oaxaca-Municipio de Oaxaca de Juárez, 2022, ya se había dicho que ese requisito, hacía prácticamente imposible activar los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la Constitución de Oaxaca, *cf.* p. 227.

**Desaparición de fueros
(11 de agosto de 2017)**

Mientras que en la Federación, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2021, se reformaron los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suprimiendo el fuero para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos; en el Estado de Oaxaca, dicho privilegio fue suprimido por decreto 671, aprobado por la LXIII Legislatura el 9 de agosto de 2017 y publicado en el *Periódico Oficial Extra* el 11 de agosto de 2017.

**Paridad de Género (28 de septiembre de 2017,
10 de noviembre de 2018, 31 de agosto del 2019,
9 de noviembre del 2019 y 17 de agosto del 2019)**

Reviste importancia porque ésta fue prevista en la legislación local mucho antes que la reforma Federal, precisamente por decreto 690, publicado en el Tomo XCIX, de 28 de septiembre de 2017, del *Periódico Oficial del Estado*, extra.

**Protesta de los servidores públicos de hacer
cumplir los tratados internacionales
en general y materia de derechos humanos
(18 de octubre de 2017)**

Se reformó el artículo 140, para establecer que todo funcionario o empleado público, sin excepción alguna y antes de tomar posesión de su cargo, otorgará la protesta legal, en los términos siguientes: “Protesto respetar y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y los tratados internacionales en general y en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes de mi encargo mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado y si no lo hiciera así, que la Nación y el Estado me lo demanden”.

**Derecho de petición y respuesta
en lengua indígena
(25-septiembre-2018)**

Se reformó el artículo 13, innovando en cuanto a que, a las peticiones que se realicen en lengua indígena se les darán respuesta en la misma forma, quedando a cargo del Estado la labor de traducción o interpretación.

**Facultad del Congreso
para designación a los órganos
internos autónomos de Control
(10-noviembre-2018)**

Se reformó el artículo 59, fracción LXXV, para facultar al Congreso del Estado, designar a los Titulares de Órganos de Control Interno de los Órganos Autónomos reconocidos en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado.

**Facultad al Gobernador para celebración
de convenios amistosos en temas
de límites territoriales
del Estado
(10 de noviembre de 2018)**

Mediante reforma a los artículos 59 y 79, se facultó al Congreso autorizar al Gobernador del Estado la firma de convenios, a fin de arreglar y fijar los límites del territorio del Estado y ratificar los mismos mediante el Decreto correspondiente y aprobar los convenios amistosos que celebren los Municipios para fijar sus límites territoriales.

Asimismo, se facultó al Gobernador del Estado previa autorización del Congreso del Estado, celebrar convenios amistosos para el reconocimiento de límites territoriales del Estado de Oaxaca con las entidades federativas colindantes.

**Libre determinación, voluntaria, responsable
e informada acerca de los hijos
(3-agosto-2019)**

Se reformó el artículo 12 y se estableció que es derecho correlativo a la calidad de padres:

- a) La determinación libre, voluntaria, responsable, informada, acerca de tener hijos de forma segura.
- b) El número y espaciamiento de los mismos y su educación.
- c) Recibir servicios integrales en materia de salud reproductiva.

Asimismo, que las autoridades deberán adoptar medidas para garantizar la atención ginecológica y obstétrica conforme a las leyes en la materia.

**Obligación del Gobernador de establecer
oficinas permanentes para atender asuntos
de su competencia, garantizando el diálogo
y preservación de lenguas originarias
(03 de agosto de 2019)**

Se reformó el artículo 80, para establecer como una de las obligaciones del Gobernador establecer en la cabecera de cada Distrito rentístico o judicial, una Oficina permanente para atender los asuntos que sean sometidos a su autoridad. Procurando que la atención a las autoridades municipales, agrarias y comunitarias, cuando así se requiera, sea en su lengua materna, con el objeto de garantizar el diálogo y la preservación de las lenguas originarias.

**Reconocimiento de los animales como
seres sintientes, y en consecuencia,
deben recibir trato digno
(24-agosto-2019)**

En el artículo 12, se reconoció a los animales como seres sintientes y, en consecuencia, deben recibir trato digno.

Organización de la niñez, las juventudes (31-agosto-2019)

Se reformó el artículo 12, para establecer que el Estado garantizará la organización de la niñez y las juventudes, su actividad deportiva cuidando en todo momento la paridad de género, la igualdad y la no discriminación.

Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte (31 de agosto de 2019)

En sintonía con la Constitución Federal en el reconocimiento de este derecho (12-octubre-2011), se reformó el artículo 12 para establecer que en Oaxaca:

- a) Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.
- b) Que corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Sin embargo, el constituyente permanente oaxaqueño también dispuso que:

- a) Mediante el fomento de la cultura física se alcanzará una mejor calidad de vida y desarrollo físico, garantizando en todo momento la igualdad de género y la no discriminación en la práctica del deporte.
- b) El Estado y los Municipios impulsarán el fomento, la organización y la promoción de las actividades formativas, recreativas y competitivas del deporte en la Entidad, vigilando la equidad de género así como el crecimiento de su infraestructura.

Reconocimiento de las lenguas indígenas como patrimonio cultural intangible (7-septiembre-2019)

En el artículo 16, se reconoció a las lenguas indígenas de los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de

Oaxaca como patrimonio cultural intangible, estableciendo como obligación de las autoridades estatales de proveer lo necesario para su preservación, enseñanza y difusión.

**Debido proceso a las personas
indígenas o afromexicanas
(30-diciembre-2019)**

En el artículo 16 se estableció que en los juicios en que un indígena o un afromexicano sea parte, las autoridades se asegurarán de que, de preferencia, los ministerios públicos o fiscales y los jueces y magistrados sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor o interprete bilingüe, defensor técnico y adecuado o asesor jurídico, y se tomarán en consideración su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

**Cartas de identidad para las
personas migrantes
(9-mayo-2020)**

En el artículo 12, se estableció que, a efecto de garantizar la no discriminación por la condición de migrante de las personas nacidas en el Estado de Oaxaca, se podrá emitir cartas de identidad que hagan constar los datos de cada persona, asentados en los registros y padrones de identidad y poblaciones del territorio oaxaqueño.

**Cobertura universal del agua
y como un bien público, social y cultural
(24-agosto-2020)**

En el artículo 12 se estableció que el Estado de Oaxaca y los Municipios garantizarán la cobertura universal del agua, su acceso continuo, equitativo y sustentable. Asimismo, que el agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida.

Derecho al acceso a la cultura (22-mayo-2021)

Se reconoció en el artículo 12 el derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales, previniendo que el Estado garantizará su cumplimiento y promoverá el derecho a la creación y formación artística; la diversidad cultural de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; la vinculación entre cultura y desarrollo sustentable; y la difusión y protección del patrimonio cultural, fomentando la participación social.

Reconocimiento de los Protocolos bioculturales para ejercicio pleno de los derechos bioculturales de las comunidades indígenas, locales y el pueblo afromexicano de Oaxaca (7-agosto-2021)

En el artículo 16 se reconoció a los protocolos bioculturales en sus modalidades de comunitario, micro regional, regional y estatal como elementos que contienen el derecho consuetudinario, recuperación de la memoria histórica, reconocimiento del patrimonio biocultural, natural y cultural, así como herramientas jurídicas que permitirán fortalecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos bioculturales de las comunidades indígenas, locales y el pueblo afromexicano de Oaxaca.

Interés superior de la infancia (7-agosto-2021 y 16-octubre-2021)

Se reformó el artículo 12 para establecer que el menor de edad tiene derecho:

- a) A que se le proteja con las medidas de seguridad o que se garantice, en su caso, su reinserción y la reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.
- b) Ser escuchado en los procesos jurisdiccionales o administrativos.

**Principio de pluriculturalidad
en la interpretación de los derechos humanos
(18-septiembre-2021)**

En el párrafo cuarto del artículo 1 se incorporó como principio de interpretación de los derechos humanos el de pluriculturalidad.

**Castigo a las diversas formas de discriminación
étnica y conductas etnocidas, así como el saqueo
del patrimonio cultural material e inmaterial
de los pueblos y comunidades indígenas,
y afromexicanas del Estado
(18-septiembre-2021)**

En el artículo 16 se estableció que la ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo del patrimonio cultural material e inmaterial de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado, protegiendo la propiedad intelectual colectiva y los elementos que la conforman, así como contra reacomodos y desplazamientos.

**Acceso efectivo a la protección jurídica
(18-septiembre-2021)**

En el artículo 16 se determinó que la ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas y afromexicanos el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

**Solicitud de copias simples de actuaciones
judiciales de manera verbal
(25-septiembre-2021)**

En el artículo 11 se reconoció el derecho de las partes a solicitar a su costa la expedición de copias simples de actuaciones judiciales, lo que podrá solicitarse y acordarse verbalmente, asentándose razón de su entrega.

**Reconocimiento de la contraloría comunitaria,
consejo de vigilancia o mecanismo legitimado
de los pueblos y comunidades indígenas
y afromexicanas
(9-octubre-2021)**

En el artículo 16 se reconoció a la contraloría comunitaria, consejo de vigilancia o mecanismo legitimado de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del estado de Oaxaca, como entes de consulta y revisión del ejercicio de recursos públicos en sus localidades y municipios.

**Paternidad
o maternidad responsable
(16-octubre-2021)**

En el artículo 12 se estableció que es obligación del hombre y de la mujer asumir su paternidad o maternidad responsable con todos y cada uno de los hijos que procreen.

**Participación de los particulares
en el la protección de los derechos
de las niñas, niños y adolescentes
(16-octubre-2021)**

Se reformó el artículo 12 para establecer que “el Estado otorgará y promoverá facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”.

**Igual protección de las niñas,
los niños y adolescentes
(16-octubre-2021)**

Se reformó el artículo 12 para establecer que las niñas, niños y adolescentes nacidos en el matrimonio o fuera de él tienen de-

recho a igual protección, y que la ley posibilitará la investigación de la paternidad.

Preservación de la Guelaguetza (23-octubre-2021)

Se adicionó la fracción XXXII del artículo 80, para establecer como una de las obligaciones de la gobernadora o el gobernador, preservar la Guelaguetza como la principal festividad tradicional de los pueblos y comunidades del Estado de Oaxaca y como patrimonio cultural intangible de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca; así como garantizar su protección, difusión y fomento, conforme a la legislación de la materia”.

Protección y garantía del derecho a la vida (23-octubre-2021)

Se estableció en el artículo 12, que en el Estado de Oaxaca se protege y garantiza el derecho a la vida, y que la misma es un derecho inherente a toda persona.

Regiduría de Derechos Humanos en los Ayuntamientos (23-octubre-2021)

Se estableció en la fracción IX, del artículo 113, que cada Ayuntamiento procurará contar con una Regiduría de Derechos Humanos encargada de la protección, defensa, promoción, estudio, divulgación y vigilancia de los derechos humanos, y contar con una Regiduría de Igualdad de género, que tenga por objeto promover la participación igualitaria de las mujeres en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar de la comunidad y la eliminación de todo acto discriminatorio que contravenga la igualdad de género, y los derechos humanos de las mujeres.

**Derecho a la buena administración
(23-octubre-2021)**

En el artículo 12 se reconoció el derecho de toda persona a la buena administración, a la adopción de medidas destinadas a la correcta organización de los bienes y servicios públicos, a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, eficacia y eficiencia.

**Voto libre y secreto, y plebiscito,
como mecanismos de participación
ciudadana
(13-noviembre-2021)**

Se reformó el párrafo primero, del apartado C, del artículo 25, para reconocer como mecanismos de participación ciudadana el voto libre y secreto, y el plebiscito.

BALANCE

Las constituciones juegan un papel fundamental en la transformación social de las sociedades. Cualquier cambio o transformación en la vida pública de un país sólo es posible a partir de una base sólida desde su Constitución.

Nuestro país vive actualmente un proceso de transformación política iniciado a partir de las elecciones intermedias de 2015, con la llegada del Partido Movimiento de Regeneración Nacional en el Poder Legislativo, lo cual se ha acentuado con la conquista de ese partido de la Presidencia de la República en las elecciones de 2018.

Circunstancia que desde luego ha impactado en las entidades federativas principalmente desde sus órdenes constitucionales.

En el caso de Oaxaca, el estudio hecho en el periodo que nos hemos propuesto en este trabajo, nos arroja en principio, que es, sin duda alguna, el de mayor número de reformas constitucionales y artículos reformados en la Carta Magna oaxaqueña.

Asimismo, su análisis, comparadas con las federales nos da cuenta de lo siguiente:

1. En algunos temas el Constituyente Permanente de Oaxaca, como parte del constitucionalismo reflejo,⁸ se concretó en desarrollarlos con los límites definidos por la Constitución Federal.
2. Algunos temas fueron incorporados antes que la Carta Magna Federal lo hiciera.
3. El mayor número de las reformas realizadas muestra que el constituyente oaxaqueño, haciendo uso de nuestro sistema federal, incorporó diversos temas que no están en la Constitución Federal, de los cuales se dio cuenta en el apartado de innovaciones.
4. Las reformas denotan un importante interés en la preservación de la identidad nacional, el rescate por la cultura nacional, protección efectiva de derechos humanos, la lucha por la igualdad a través de la paridad de género, así como la protección de la infancia y adolescencia.

⁸ De acuerdo con Diego Valadez, en el Estado federal moderno es posible distinguir el constitucionalismo originario, que corresponde a la organización federal, del derivado o reflejo que corresponde a la organización estatal.

El primero señala los límites y posibilidades para la federación y para las entidades federativas, en tanto que el segundo solamente se acoge a esos límites y posibilidades elaborando su propio perfil. *Cfr.* Valadez, Diego, *Constitución y Política*, 2a. ed., México, UNAM-III, 1994, p. 162.

Cuadro comparativo

	<i>Temas</i>	<i>Reforma Federal</i>	<i>Reforma Local</i>	<i>Comentarios en relación al tema a nivel local</i>
1	Remuneración de servidores públicos	29 enero 2016	02 noviembre 2019 y 1 junio 2021	En este tema, la Constitución Local reconoce explícitamente el principio de austeridad, lo que no ocurre con la Constitución Federal
2	Justicia laboral	24 febrero 2017	10 noviembre 2018 y 13 febrero 2021	En este tema, la Carta Magna Oaxaqueña se concretó en materializar la justicia laboral conforme a los parámetros establecidos por la Constitución Federal
3	Justicia cotidiana	15 septiembre 2017	23 marzo 2018	Respecto de este tema, la Constitución Local se concretó en reproducir literalmente la reforma realizada a la Constitución Federal
	Derecho a la alimentación	13 octubre 2011	23 marzo 2018	Este derecho fue reconocido a nivel federal con la reforma publicada el 13 de octubre de 2011, por eso no se desarrolla en el apartado relativo
4	Extinción de dominio	14 marzo 2019	31 octubre 2020	Con la concesión exclusiva a la Federación (Congreso de la Unión) en la materia de extinción de dominio, desde marzo de 2019, el 31 de octubre de 2020 se abrogó la Ley de Extinción de dominio para el Estado de Oaxaca y por Acuerdo General 14/2012 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se otorgó al Juzgado Especializado en Oralidad Mercantil del Circuito Judicial del Centro, competencia para conocer en materia de Extinción de dominio para todo el Estado de Oaxaca, con efectos a partir del 23 de abril de 2021

Reformas constitucionales después de la segunda alternancia...

	<i>Temas</i>	<i>Reforma Federal</i>	<i>Reforma Local</i>	<i>Comentarios en relación al tema a nivel local</i>
5	Paridad de Género	15 mayo 2019 y 06 junio 2019	28 septiembre 2017, 10 noviembre 2018, 31 agosto 2019, 9 noviembre 2019 y 17 agosto 2019	Reviste vital importancia, porque la reforma de paridad de género fue atendida por la Legislatura local desde el 28 de septiembre de 2017, mucho antes que la federal de 2019
6	Reconocimiento de los derechos de los pueblos comunidades afromexicanas	9 agosto 2019	30 agosto 2013	En este tema, la Constitución de Oaxaca con la reforma constitucional publicada el 30 de agosto de 2013, se reconoció que tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran, entre ellos, al Pueblo y comunidades afromexicanas
7	Consulta popular y revocación de mandato	20 diciembre 2019	15 abril 2011 y 28 agosto 2021	Respecto a los requisitos de la revocación de mandato, la Constitución de Oaxaca no siguió los parámetros que estableció la Constitución Federal. La Carta Magna Local señala que la solicitud de revocación deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al 10% de la lista nominal de electores de la entidad, en la mitad más uno de sus municipios o alcaldías. Podemos decir que en este tema nuestra Constitución es más garantista
8	Derecho a la salud	08 mayo 2020	18 septiembre 2021	En el desarrollo de este derecho, la Constitución Local se concretó en reproducir literalmente la reforma realizada a la Constitución Federal

	<i>Temas</i>	<i>Reforma Federal</i>	<i>Reforma Local</i>	<i>Comentarios en relación al tema a nivel local</i>
9	Derecho a la movilidad	18 agosto 2020	03 agosto 2019	El reconocimiento de este derecho en la Constitución Local, fue anterior a su reconocimiento en la Carta Magna Federal También la norma fundamental local, reconoció la prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados, y estableció la obligación de las autoridades de adoptar las medidas necesarias para asegurar su ejercicio, especialmente en el uso del espacio vial en condiciones de equidad, y la garantía al respeto de los derechos de los usuarios más vulnerables de la vía, el cual será adecuado a las necesidades sociales y ambientales del Estado
10	Desarrollo integral de personas jóvenes e interés superior de la niñez	24 diciembre 2020	09 mayo 2020 y 18 septiembre 2021	Respecto de este tema, la Constitución Local fue anterior a la Constitución Federal. También, vale la pena señalar que en la Carta Magna local, se determinó que a los jóvenes de entre 18 y 29 años, el Estado garantizará su inclusión en un 10% para ser titulares de Secretarías, Dependencias, Órganos Auxiliares, y Entidades de la Administración Pública Estatal
11	Fuero	19 febrero 2021	11 agosto 2017	En esta materia, a nivel federal se desapareció el fuero al Presidente de la República, en tanto que a nivel local, aún se prevé que el Gobernador del Estado únicamente podrá ser responsable por la comisión de delitos graves del orden común y por violación expresa del artículo 81 de esta Constitución, pero también se eliminó la concesión de fuero a los servidores públicos del Estado

Innovaciones de la Constitución local

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
1	Paridad de Género	Se destaca como innovación, porque el tema de paridad de género fue previsto en la legislación local mucho antes que la reforma Federal, precisamente por decreto 690, publicado en el Tomo XCIX, de 28 de septiembre de 2017, del <i>Periódico Oficial</i>	28 septiembre 2017, 10 noviembre 2018, 31 agosto 2019, 9 noviembre 2019 y 17 agosto 2019
2	Protesta de los servidores públicos de hacer cumplir los tratados internacionales en general y materia de derechos humanos	La protesta que todo funcionario o empleado público, sin excepción alguna y antes de tomar posesión de su cargo, implementó el respetar y hacer cumplir, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y los tratados internacionales en general y en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano	18 octubre 2017
3	Derecho de petición y respuesta en lengua indígena	Se estableció que las peticiones que se realicen en lengua indígena se les darán respuesta en la misma forma, quedando a cargo del Estado la labor de traducción o interpretación	25 septiembre 2018
4	Facultad del Congreso para designación a los órganos internos autónomos de Control, reconocidos por la Constitución	Se otorga la facultad al Congreso del Estado, de designar los Titulares de Órganos de Control Interno de los Órganos Autónomos reconocidos en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado	10 noviembre 2018

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
5	Facultad al Gobernador para celebración de convenios amistosos en temas de límites territoriales del Estado	Se otorgó al Gobernador del Estado, la facultad para celebrar convenios amistosos con el Gobierno Federal o con los ayuntamientos para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes; previa autorización del Congreso del Estado, para el reconocimiento de límites territoriales del Estado de Oaxaca con las entidades federativas colindantes de conformidad con la Ley de la materia; adicionándola como una forma de solución de conflictos	10 noviembre 2018
6	Determinación libre de determinación, voluntaria, responsable e informada acerca de los hijos	Se estableció que es derecho correlativo a la calidad de padres: a) La determinación libre, voluntaria, responsable, informada, acerca de tener hijos de forma segura b) El número y espaciamento de los mismos y su educación c) Recibir servicios integrales en materia de salud reproductiva. Asimismo, que las autoridades deberán adoptar medidas para garantizar la atención ginecológica y obstétrica conforme a las leyes en la materia	3 agosto 2019
7	Obligación del Gobernador de establecer oficinas permanentes para atender asuntos relacionados y garantizando el diálogo y preservación de lenguas originarias	Se previó la comunicación permanente para atender los asuntos que sean sometidos a su autoridad con las comunidades y que sean en su lengua materna, con el objeto de garantizar el diálogo y la preservación de las lenguas originarias	3 agosto 2019
8	Reconocimiento de los animales como seres sintientes	Se reconoció a los animales como seres sintientes y, en consecuencia, deben recibir trato digno	24 agosto 2019

Reformas constitucionales después de la segunda alternancia...

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
9	Organización de la niñez, las juventudes	<p>Se estableció que el Estado garantizará la organización de la niñez y las juventudes, su actividad deportiva cuidando en todo momento la paridad de género, la igualdad y la no discriminación.</p> <p>Paternidad o maternidad responsable (16-octubre-2021)</p> <p>Mediante reforma al artículo 12, se estableció la obligación del hombre y la mujer de asumir su paternidad o maternidad responsable con todos y cada uno de los hijos que procreen</p>	31 agosto 2019
10	Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte	<p>Se estableció que en Oaxaca:</p> <p>a) Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.</p> <p>b) Que corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p> <p>Sin embargo, el constituyente permanente oaxaqueño también dispuso que:</p> <p>a) Mediante el fomento de la cultura física se alcanzará una mejor calidad de vida y desarrollo físico, garantizando en todo momento la igualdad de género y la no discriminación en la práctica del deporte.</p> <p>b) El Estado y los Municipios impulsarán el fomento, la organización y la promoción de las actividades formativas, recreativas y competitivas del deporte en la Entidad, vigilando la equidad de género así como el crecimiento de su infraestructura</p>	31 agosto 2019

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
11	Reconocimiento de las lenguas indígenas como patrimonio cultural intangible	Estableció obligación de las autoridades estatales de proveer lo necesario para su preservación, enseñanza y difusión	7 septiembre 2019
12	Debido proceso a las personas indígenas o afroamericanas	En los juicios en que un indígena o un afroamericano sea parte, las autoridades se asegurarán de que, de preferencia, los ministerios públicos o fiscales y los jueces y magistrados sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor o interprete bilingüe, defensor técnico y adecuado o asesor jurídico, y se tomarán en consideración su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia	30 diciembre 2019
13	Cartas de identidad para las personas migrantes	A garantizar la no discriminación por la condición de migrante de las personas nacidas en el Estado de Oaxaca, se podrá emitir cartas de identidad que hagan constar los datos de cada persona, asentados en los registros y padrones de identidad y poblaciones del territorio oaxaqueño	9 mayo 2020
14	Cobertura universal del agua y como un bien público, social y cultural	Se reconoció el acceso continuo, equitativo y sustentable y un bien público, social y cultural; inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida	4 agosto 2020
15	Reconocimiento de los Protocolos bioculturales para ejercicio pleno de los derechos bioculturales de las comunidades indígenas, locales y el pueblo afroamericano de Oaxaca	Se reconoció a los protocolos bioculturales en sus modalidades de comunitario, micro regional, regional y estatal como elementos que contienen el derecho consuetudinario, recuperación de la memoria histórica, reconocimiento del patrimonio	7 agosto 2021

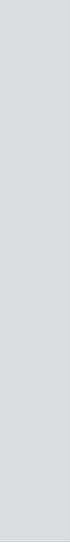
	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
		biocultural, natural y cultural, así como herramientas jurídicas que permitirán fortalecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos bioculturales de las comunidades indígenas, locales y el pueblo afromexicano de Oaxaca	
16	Interés superior de la infancia	Se estableció que el menor de edad tiene derecho: a) A que se le proteja con las medidas de seguridad o que se garantice, en su caso, su reinserción y la reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. b) Ser escuchado en los procesos jurisdiccionales o administrativos	7 agosto 2021 y 16 octubre 2021
17	Principio de pluriculturalidad en la interpretación de los derechos humanos	Se incorporó como principio de interpretación de los derechos humanos el de pluriculturalidad	18 septiembre 2021
18	Castigo a las diversas formas de discriminación étnica y conductas etnocidas, así como el saqueo del patrimonio cultural material e inmaterial de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas del Estado	Se estableció que la ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo del patrimonio cultural material e inmaterial de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado, protegiendo la propiedad intelectual colectiva y los elementos que la conforman, así como contra reacomodos y desplazamientos	18 septiembre 2021

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
19	Acceso efectivo a la protección jurídica	Se instituyó que la ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas y afroamericanos el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes	18 septiembre 2021
20	Solicitud de copias simples de actuaciones judiciales de manera verbal	Se reconoció el derecho de las partes a solicitar a su costa la expedición de copias simples de actuaciones judiciales de manera verbal	25 septiembre 2021
21	Reconocimiento de la contraloría comunitaria, consejo de vigilancia o mecanismo legitimado de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas	Se reconoció a la contraloría comunitaria, consejo de vigilancia o mecanismo legitimado de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del estado de Oaxaca, como entes de consulta y revisión del ejercicio de recursos públicos en sus localidades y municipios	9 octubre 2021
22	Paternidad o maternidad responsable	Se estableció que es obligación del hombre y de la mujer asumir su paternidad o maternidad responsable con todos y cada uno de los hijos que procreen. Que las mujeres y hombres trabajadores gozarán de la licencia de maternidad o paternidad obligatoria por el nacimiento de sus hijos, hijas o por la adopción de un infante, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, con goce de sueldo	16 octubre 2021
23	Participación de los particulares en el la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	Se estableció que el Estado otorgará y promoverá facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	16 octubre 2021

Reformas constitucionales después de la segunda alternancia...

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
24	Igual protección de las niñas, los niños y adolescentes	Se reformó el artículo 12 para establecer que las niñas, niños y adolescentes nacidos en el matrimonio o fuera de él tienen derecho a igual protección, y que la ley posibilitará la investigación de la paternidad	16 octubre 2021
25	Preservación de la Guelaguetza	Se estableció como una de las obligaciones de la gobernadora o el gobernador, preservar la Guelaguetza como la principal festividad tradicional de los pueblos y comunidades del Estado de Oaxaca y como patrimonio cultural intangible de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca; así como garantizar su protección, difusión y fomento, conforme a la legislación de la materia	23 octubre 2021
26	Protección y garantía del derecho a la vida	Se protege y garantiza el derecho a la vida, como un derecho inherente a toda persona	23 octubre 2021
27	Regiduría de Derechos Humanos en los Ayuntamientos	Se estableció que cada Ayuntamiento procurará contar con una Regiduría de Derechos Humanos encargada de la protección, defensa, promoción, estudio, divulgación y vigilancia de los derechos humanos, y contar con una Regiduría de Igualdad de género, que tenga por objeto promover la participación igualitaria de las mujeres en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar de la comunidad y la eliminación de todo acto discriminatorio que contravenga la igualdad de género, y los derechos humanos de las mujeres	23 octubre 2021

	<i>Tema</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha</i>
28	Derecho a la buena administración	Se reconoció el derecho de toda persona a la buena administración, a la adopción de medidas destinadas a la correcta organización de los bienes y servicios públicos, a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, eficacia y eficiencia	23 octubre 2021
29	Voto libre y secreto, y plebiscito, como mecanismos de participación ciudadana	Se reconoció como mecanismos de participación ciudadana el voto libre y secreto, y el plebiscito	13 noviembre 2021
30	Derecho al acceso a la cultura	Se reconoció el derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales, previniendo que el Estado garantizará su cumplimiento y promoverá el derecho a la creación y formación artística; la diversidad cultural de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; la vinculación entre cultura y desarrollo sustentable; y la difusión y protección del patrimonio cultural, fomentando la participación social	22 mayo 2021



**MENSAJES DE
CLAUSURA**



Antonia Natividad Díaz Jiménez

Déjenme comentarles que la actual Constitución que nos rige, que entró en vigor el abril de 1922, fue producto de dos debates. El primero fue desarrollado de junio a agosto de 1921 y tuvo como base las iniciativas elaboradas por el propio Congreso. El segundo fue el realizado mediante sesión permanente de marzo a abril de 1922, en el que se instala el “Congreso Constituyente”, tomando para ello la iniciativa presentada por el entonces gobernador del Estado, Manuel García Vigil.

En la primera discusión se abordaron temas del campo, trabajo, salud, educación e igualdad de género, y en esta parte quiero referirme a lo señalado en el libro denominado *Los debates de la Constitución de Oaxaca de 1922*, mismo que podemos consultar en la biblioteca de este poder.

Los diputados que participaron en la aprobación de la nuestra Constitución confiaron en que las discusiones que se dieron serían publicadas con posterioridad, lo cual no sucedió hasta mucho tiempo después. En efecto

...en el debate sobre la pertinencia de aclarar que los derechos del hombre también deberían cubrir a la mujer, el entonces Presidente del Congreso, Aguilar y Salazar, manifestó que los debates sobre este punto serían publicados “a su debido tiempo” para enfatizar que, bajo el sustantivo de hombre, estaba implícito el de mujer (sesión del 21 de junio de 1921)...

80 años después, es decir, en el año 2001, se conoció lo anterior y ahora, por segunda ocasión, 101 años después, se vuelve a mencionar en este congreso.

Otro ejemplo: la aprobación de que la Comisión Permanente pueda llamar al Congreso a sesiones extraordinarias, contrario a la disposición federal en la que se señalaba que solo el presidente de la República podía llamar a sesiones extraordinarias, ya que el general Venustiano Carranza consideraba que si el Congreso sesionaba de manera ininterrumpida podría afectar a los otros dos poderes, es decir, al ejecutivo y al judicial.

Uno ejemplo más es el que se dio cuando el constituyente declaró un receso para reunirse con el titular del Poder Ejecutivo y consultar la pertinencia de las reformas constitucionales. Posterior a ello, también se propuso que lo mismo ocurriera con el Poder Judicial, por lo que a ellos se debe que las iniciativas que tengan incidencia en los poderes puedan ser escuchados durante la etapa de análisis y discusión.

Asimismo, se hizo referencia a que en el caso de las reformas a la Constitución local que fueron propuestas, derivadas de las reformas a la Constitución federal, no deberían ser copias fieles, sino que deberían considerar aquello que fuera compatible con el régimen de nuestro Estado.

Asimismo, tuvo lugar la discusión sobre la pertinencia del Tequio, la cual no alcanzó consenso, sino hasta muchos años después, en 2011.

Y, finalmente, en 1922 fue presentada la iniciativa del Gobernador Manuel García Vigil para reformar la Constitución, la cual retomaba los trabajos desahogados el año anterior por el Congreso, es decir, en 1921, abriendo espacio para el segundo de los debates que he referido y que permitió aprobarla.

El primer debate concluyó con la reforma a la Constitución de 1857, la cual fue publicada el 11 de agosto de 1921. El segundo debate fue el que motivó la constitución actual, misma que fue publicada el 15 de abril de 1922, es decir, cinco años después de haberse promulgado la Constitución Federal.

En los trabajos que dieron origen a nuestra Constitución actual, sin duda alguna, se diseñaron las principales funciones de

este Congreso, siendo la más visible la potestad legislativa, es decir, la producción de leyes, pero también se cuenta entre ellas la de control que es aquella que da inicio con la aprobación de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos culminando con el de la cuenta pública, así como la función de representación.

Pero el principal reto que considero debemos de privilegiar como integrantes de la JUCOPO, y así lo hemos actuado, es el de la “función deliberativa”, que no es otra cosa que la discusión y análisis de las ventajas y desventajas de tomar una decisión, lo que sin lugar a dudas hemos privilegiado tomando en cuenta el “bien común” de las personas y la sociedad.

Esta función deliberativa se encuentra implícita tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento del Congreso, en los que se establece la forma en que el proceso legislativo se debe llevar a cabo, lo mismo que la función administrativa y su propia organización.

Con la función deliberativa —y creo que coincidirán conmigo los integrantes de la JUCOPO— quienes integran el congreso son libres e iguales, es decir, cada diputado y diputada representa un voto con independencia del Grupo Parlamentario al que pertenezca. Con ello se deja atrás el denominado “mandato imperativo”, es decir, el de votar por obediencia al Gobernador o a los partidos políticos.

Eso significa que, aunque somos electos por la ciudadanía, también es cierto que una vez en ejercicio del cargo de diputadas y diputados tenemos que tomar decisiones para todos los oaxaqueños y las oaxaqueñas, insisto, tomando siempre en cuenta el bien común. No olvidemos que, finalmente, seremos evaluados por la ciudadanía, a quienes nos debemos.

En suma, este Poder Legislativo, parte integrante de un Estado democrático como lo es Oaxaca, debe dar muestras de cumplir con las funciones establecidas en la Constitución local, privilegiando en todo momento el análisis, la discusión y en su momento la aprobación de todo aquello que beneficie a las y los oaxaqueños.

Muchas gracias y agradezco la atención prestada.

Diputada Mariana Benítez Tiburcio

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprobada por el Congreso Constituyente el día 4 de abril de 1922, para posteriormente ser promulgada por el entonces Gobernador Manuel García Vigil, el día 15 del mismo mes y año, tuvo en su tiempo y circunstancia, la fuerza y el respaldo ciudadano, plasmados con fidelidad en el pacto social que ha dado a nuestro estado rumbo y consistencia histórica hasta nuestros días.

En el marco de su Centenario, este Congreso del Estado tuvo a bien organizar este Seminario sobre la contribución legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca en el que hemos tenido la fortuna de contar, a lo largo de cuatro días, con la experiencia, conocimiento, visión y comentarios de juristas, expertos y académicos de nuestro estado.

Se llevaron a cabo seis Mesas de Trabajo en las que pudimos conocer y comprender de mejor manera los conceptos más importantes de nuestra concepción política, soberanía, forma de gobierno, régimen e instituciones consagradas en nuestro ordenamiento jurídico fundamental.

Pudimos conocer el contexto histórico en el que fue convocado el Constituyente que dio luz a nuestra Constitución de 1922, que llevó a esta Carta Fundamental a condensar una serie de movimientos políticos revolucionarios y que fueron paulatinamente definiendo el perfil de sociedad que somos y las instituciones que nos rigen.

Tuvimos también la oportunidad de conocer el contexto histórico y político en el que se llevaron a cabo las reformas constitucionales que nos han entregado el cuerpo normativo constitucional con que hoy contamos.

Así, pudimos hablar del nuevo Estado revolucionario que consolidamos de 1922 a 1940, y que tuvo como objetivo lograr la paz y la estabilidad política y social en el estado; de la hegemonía y reconfiguración del régimen político de 1940 a 1980, periodo en el que pudimos corroborar la construcción de las instituciones que dan cimiento al sistema de bienestar actual; de la modernización y transición democrática que sucedió entre 1980 y 2010, en la que nos expusieron el tránsito a la normalidad democrática que llevó a este Congreso a tener un papel de mayor protagonismo y en el que también construimos nuestro sistema electoral y de representación política.

Además, por supuesto, se discutieron en este escenario los alcances de la primera alternancia política local de 2010 a 2016, que en voz de nuestros conferencistas se quedó corta en lo económico y social, pero logró cambios sustanciales en lo constitucional con la inclusión por este Congreso de derechos políticos que no habíamos tenido los ciudadanos oaxaqueños hasta estas reformas.

Dando paso lo anterior a un periodo de transformación de la vida pública, de 2016 a 2022, en el que hemos tenido la oportunidad de participar de forma activa y en la que esta Soberanía cambió la forma de interrelacionarse entre los Poderes del Estado y en la que se han encontrado los cauces para acrecentar los derechos de las minorías, cumpliendo así añejas demandas de poner a la persona en el centro de las decisiones públicas y legislativas.

Así, llegamos a esta sesión final, en la que los coordinadores de las fracciones parlamentarias nos hablarán sobre los “retos constitucionales del Congreso”, por lo que les estoy muy agradecida. Sin duda, sus opiniones y perspectivas serán un cierre apropiado a las ideas y reflexiones que nuestros ponentes han realizado en los días previos.

Oaxaca ha contribuido al constitucionalismo nacional con la reforma en materia indígena, el reconocimiento de los usos y

costumbres de los pueblos y comunidades indígenas y del pueblo afromexicano; la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado; las bases para la Sala de Justicia Indígena, la incorporación en el texto constitucional local de los derechos de las niñas y los niños antes que la Constitución Federal y desde luego, las históricas reformas en materia de paridad e igualdad entre hombres y mujeres, entre muchas otras reformas que hemos conocido en este foro.

Pero lo que nos debe convocar hoy, como lo comentó el Maestro Isidoro Yescas en su exposición, es un debate sobre su vigencia y permanencia.

Como un organismo viviente, la Constitución se ha ido adaptando a la realidad actualizada, incorporando los nuevos mandatos populares para mantenerse valiosa y eficaz.

100 años han pasado y la humanidad ha vivido y sigue viviendo impresionantes transformaciones en el orden geopolítico, de la ciencia, la economía, la tecnología y, desde luego, nuevas concepciones respecto de los derechos humanos, así como profundos cambios sociales.

La sociedad se ha hecho más grande, más compleja, la verdadera competencia política, la consolidación democrática, la pluralidad, los intereses populares y, por qué no decirlo, hasta el conflicto y el acuerdo político han ido matizando nuestro cuerpo constitucional.

Solo si garantiza a los oaxaqueños, su derecho a ser escuchados, incorporando la voluntad popular al ejercicio del buen gobierno, de la justicia, la inclusión, y desde luego, que garantice con perspectiva de futuro, el interés superior del Pueblo seguirá cumpliendo su noble propósito.

Ese es el reto fundamental que la Constitución se ha forjado durante estos 100 años y que tenemos que perfeccionar desde el Congreso del Estado, para dotar al pueblo de Oaxaca de un instrumento constitucional a la altura de las circunstancias y de los tiempos actuales.

Como legisladoras y legisladores, entendemos y aceptamos el reto de transitar a un régimen más democrático, eficaz y trans-

parente; con mayor equilibrio entre los Poderes y con una activa y responsable participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas.

Sigamos construyendo una Constitución oaxaqueña que nos permita configurar nuestro futuro, respete nuestras libertades y maximice nuestros derechos.

Muchas gracias.



Directorio

PROPIETARIOS

Laura Estrada Mauro (MORENA)

DISTRITO II. San Juan Bautista Tuxtepec

Liz Hernández Matus (suplente)

Víctor Raul Hernández López (PRD)

DISTRITO III. Loma Bonita

Horacio Alejandro Pérez Cabrera (suplente)

Lizbeth Anaid Concha Ojeda (PRI)

DISTRITO IV. Teotitlán de Flores Magón

María Leonides Carreño Prado (suplente)

Tania Caballero Navarro (MORENA)

DISTRITO V. Asunción Nochixtlán

Meztli Bianca López Avendaño (suplente)

Leticia Socorro Collado Soto (MORENA)

DISTRITO VI. Heroica Ciudad de Huajuapán de León

Eloina Rivera Urbano (suplente)

Nicolás Enrique Feria Romero (MORENA)

DISTRITO VII. Putla Villa de Guerrero

Verónica Hernández González (suplente)

Sergio López Sánchez (MORENA)

DISTRITO VIII. Ciudad de Tlaxiaco

Viliulfo Ramírez Lazo (suplente)

Melina Hernández Sosa (MORENA)

DISTRITO IX. Ixtlán de Juárez

Nayeli Juárez Torres (suplente)

Pablo Díaz Jiménez (MORENA)

DISTRITO X. San Pedro y San Pablo Ayutla

Noé Mendoza Aldaz (suplente)

Rosalinda López García (MORENA)

DISTRITO XI. Matías Romero

Adriana Guadalupe Vázquez Cruz (suplente)

Luis Alberto Sosa Castillo (MORENA)

DISTRITO XII. Santa Lucía del Camino

Raymundo Rolando Martínez Cerna (suplente)

Lizett Arroyo Rodríguez (MORENA)

DISTRITO XIII. Oaxaca de Juárez

María de los Milagros Delgado Díaz (suplente)

Luis Alfonso Silva Romo (MORENA)

DISTRITO XIV. Oaxaca de Juárez (Norte)

Lenin Jiménez Hernández (suplente)

Nancy Natalia Benitez Zarate (MORENA)

DISTRITO XV. Santa Cruz Xoxocotlán

Reina del Carmen Quiroz Enríquez (suplente)

Horacio Sosa Villavicencio (MORENA)

DISTRITO XVI. Zimatlán de Álvarez

Adán Morales Gaspar (suplente)

Haydee Irma Reyes Soto (MORENA)
DISTRITO XVII. Tlacolula de Matamoros
Xhunaxhi Fernanda Mau Gómez (suplente)

Dennis García Gutiérrez (MORENA)
DISTRITO XVIII. Santo Domingo Tehuantepec
Yadira Antonio Hernández (suplente)

Yesenia Nolasco Ramírez (MORENA)
DISTRITO XIX. Salina Cruz
Clelia Toledo Bernal (suplente)

Reyna Victoria Jiménez Cervantes (MORENA)
DISTRITO XX. Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza
Antonia Jiménez López (suplente)

Leonardo Díaz Jiménez (PAN)
DISTRITO XXI. Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo
Adán Cortes Morales (suplente)

Minerva Leonor López Calderón (PRD)
DISTRITO XXII. Santiago Pinotepa Nacional
Adalid Elena Nicolas Vargas (suplente)

Fredy Gil Pineda Gopar (PRI)
DISTRITO XXIII. San Pedro Mixtepec
Bulmaro Sánchez Vásquez (suplente)

Jaime Moisés Santiago Ambrosio (MORENA)
DISTRITO XXIV. Miahuatlán de Porfirio Díaz
Pedro Vásquez Ramírez (suplente)

Juana Aguilar Espinoza (MORENA)
DISTRITO XXV. San Pedro Pochutla
Maribel Martínez Canseco (suplente)

PLURINOMINAL

Antonia Natividad Díaz Jiménez (PAN)
Blanca Isela Sumano Oseguera (suplente)

Mariana Benítez Tiburcio (PRI)
Stela María Friginals Aguilar (suplente)

Alejandro Avilés Álvarez (PRI)
Jorge Octavio Villacaña Jiménez (suplente)

Elvia Gabriela Pérez López (PRI)
Lucía Raquel Albeerto Marín (suplente)

Samuel Gurrión Matías (PRI)
Orlando Acevedo Cisneros (suplente)

María Luisa Matus Fuentes (PRI)
Rebeca Leticia Cervantes Navarro (suplente)

Eduardo Rojas Zavaleta (PRI)
Juan Gabriel Nataret Domínguez (suplente)

Ysabel Martina Herrera Molina (PRD)
Angélica Rocío Melchor Vásquez (suplente)

Miriam de los Ángeles Vásquez Ruíz (PT)
Beatriz Adriana Salazar Rivas (suplente)

Noé Doroteo Castillejos (PT)
Fernando Velásquez Enríquez (suplente)

Eva Diego Cruz (PVEM)
Eva Florinda Cruz Molina (suplente)

Xochitl Jazmín Velázquez Vásquez (PUP)
Adela Martínez Osorio (suplente)

Luisa Cortes García (MORENA)
Esperanza Ramírez Vásquez (suplente)

Sesul Bolaños López (MORENA)
Emmanuel Cándido Mejía León (suplente)

Concepción Rueda Gómez (MORENA)
Tanairi del Rocío Cortés Loyola (suplente)

César David Mateos Benítez (MORENA)
Jorge Reyes Simon (suplente)

Adriana Altamirano Rosales (NUEVA ALIANZA)
Helen Ortega Hau (suplente)



Centenario de la Constitución Política de 1922
La Contribución Legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca
Obra conmemorativa
se terminó de imprimir en la
Ciudad de México en noviembre de 2022.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca ha cumplido 100 años de vigencia en 2022.

Con tal motivo, el H. Congreso del Estado, a través de la Sexagésima Quinta Legislatura, pone a disposición del pueblo de Oaxaca esta obra conmemorativa.

En ella se integran mensajes de los titulares y representantes de los poderes públicos del Estado, legisladoras y legisladores, y estudiosos de la materia constitucional y disciplinas afines.

El propósito de la obra radica en compartir reflexiones sobre la historia y presente de la Constitución del 1922, así como las causas, características y consecuencias políticas, jurídicas y sociales de su evolución a través de cinco periodos.

De la etapa posrevolucionaria de 1922 hasta 1940; del largo periodo de 1940 a 1980, incluido el giro producido a partir de 1968; de 1980 a 2010, el tiempo de la transición democrática; de 2010 a 2016, cuando se dio la primera alternancia en la gubernatura; y de 2016 a 2022, lapso de cambios acelerados, el impulso de la Cuarta Transformación y la segunda alternancia.

Esta obra pretende servir de referencia y motivación a las generaciones de hoy y mañana para continuar construyendo un mejor Estado y país a través de la política y el Derecho.

En particular, se invita a tener presente que Oaxaca se ha distinguido por su participación en los grandes momentos de cambio histórico del país.

Al mismo tiempo, se desea destacar que ha contribuido al avance de la cultura jurídica nacional e internacional mediante figuras tales como el reconocimiento a los sistemas normativos internos de pueblos y comunidades, el tequio, la jurisdicción indígena, o bien, la democracia comunitaria y la protección y tutela de los derechos humanos, individuales y colectivos.