

CONGRESO REDIPAL (Virtual II) (Enero-agosto 2009)

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

Dr. Jorge González Chávez
Director del SIA

Lic. Víctor David Pitalúa Torres
Administrador de la REDIPAL

Coordinadores del Congreso REDIPAL

2009

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Tel./Fax 0155 5036 0000, Ext. 67034, 67032
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

Congreso REDIPAL (Virtual II). Enero-agosto 2009

Comentario General al Congreso. Por Víctor David Pitalúa Torres¹

Felicito a los participantes por este esfuerzo conjunto de comunicación virtual. Aunque esta forma de realizar eventos aún es poco utilizada, estoy seguro de que cada vez tomará mayor auge dada sus ventajas: bajo costo, facilidad de logística y publicación electrónica. En el caso de los dos congresos virtuales que ha celebrado REDIPAL, observamos una creciente participación ya que en el Virtual I se presentaron 21 ponencias y para el segundo tenemos un total de 33, es decir, un incremento significativo de más del 50%.

A diferencia del Virtual I, en esta edición participan miembros de la RED de países latinoamericanos, ya que se presentan 4 ponencias procedentes de Colombia y Perú. En REDIPAL estamos seguros de que la creciente participación de ellos dará una mayor dimensión a este evento, al colocarlo en la escena internacional; sin embargo, nos gustaría contar con la participación de los miembros de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Argentina, Paraguay, así como los de España, Estados Unidos, Alemania e Italia.

Respecto de la actividad que realizan los ponentes, se observa que del total de 33:

- 19 de ellos colaboran directamente en algún congreso, ya sea de la Cámara de Diputados, el Senado de la República o algún Congreso Local;
- 13 son Académicos de Universidades o Institutos de Educación Superior;
- 1 es funcionario de una dependencia municipal.

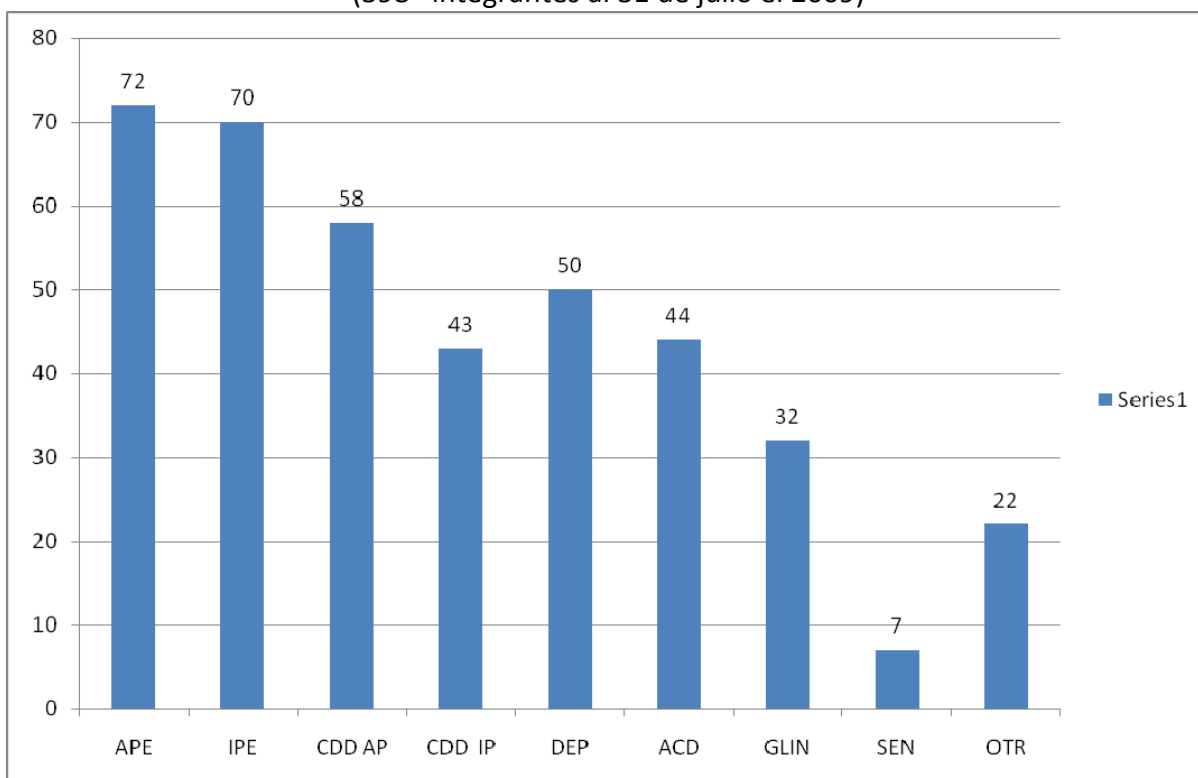
Se espera que un futuro haya más participación de investigadores de los congresos locales, ya que aún sigue siendo baja, dado que sólo se recibieron 6 ponencias de Aguascalientes, 3 de Guerrero, 2 del Estado de México; y 1 de cada uno de los siguientes estados: Guanajuato , Jalisco, Nuevo León, Nayarit y Tabasco. Esto nos muestra aún la ausencia de participantes de 22 entidades federativas, que esperamos contar con ellos la próxima edición. Vemos una concentración en participantes del Distrito Federal con un total de 13 ponencias. (Véase Gráfica de Integrantes de la REDIPAL)

¹ Administrador de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados.

El reto es grande, pero tenemos el ánimo y los elementos para lograrlo.

Miembros de la REDIPAL por Grupo

(398 integrantes al 31 de julio el 2009)



APE	Asesores Parlamentarios de Congresos Estatales
IPE	Investigadores Parlamentarios de Congresos Estatales
CDD AP	Asesores Parlamentarios de Cámara de Diputados
CDD IP	Investigadores Parlamentarios de Cámara de Diputados
DEP	Dependencias Varias
ACD	Académicos
GLIN	GLIN Países Latinoamericanos
SEN	Senado de la República
OTR	Otros (ONG's, Sociedad Civil, etc.)

PLANEACIÓN PROSPECTIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Por Mtro. Rubén Esaúd Ocampo¹

RESUMEN

Con base en el segundo punto de la Convocatoria: TEMA PERMANENTE, referente al Origen, Desarrollo y Experiencias de personas, órganos e instituciones en la realización de las actividades destinadas a los servicios de Información, Investigación y Análisis en apoyo a la labor legislativa, el objetivo de esta Ponencia es actualizar el trabajo que lleva a cabo la Cámara de Diputados a través de la Comisión Especial de Prospectiva para la definición del futuro de México, porque en esta época de crisis política, desempleo e inseguridad, el papel de la Prospectiva en los procesos de planeación legislativa es aportar una guía para mejorar la toma de decisiones y mucho más que un instrumento para la observación, sea un instrumento para la acción pues su finalidad es presentar una nueva perspectiva sobre un futuro diferente, que pueda diseñarse y materializarse.

La planeación prospectiva en la Cámara de Diputados, que aquí se plantea, deberá ser mediante un proceso multidisciplinario que se lleve a cabo en una Comisión Ordinaria que pretenda por un lado, explorar los futuros posibles a largo plazo en un ejercicio de anticipación y, por el otro, estudiar las propuestas de temas para la Agenda Legislativa así como la implementación de estrategias parlamentarias que puedan ser llevadas a cabo para influir en el curso y evolución de un futuro deseado para México.

¹ Miembro de la REDIPAL. Colabora en la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

Cuando a principios de la LX Legislatura tomaron posesión los diputados miembros de la Comisión Especial de Prospectiva para la definición del futuro de México, dieron a conocer la siguiente:

Presentación

“Hoy más que nunca, urge definir el futuro que queremos para México. Nuestro país se encuentra nuevamente en un proceso de transformaciones y de cambios que no pueden ni deben detenerse.

Al acercarnos al bicentenario de nuestra Independencia y al centenario de la Revolución, tenemos el deber de construir una visión común de país. Una visión del México que queremos para las próximas décadas, del México de nuestros hijos.

Las profundas transformaciones ocurridas en el país en los últimos años; el proceso de democratización; la pluralidad política alcanzada; la integración a la economía global; el fenómeno migratorio; los rezagos en materia de pobreza; la falta de oportunidades para muchos y a su vez el enorme potencial que para los mexicanos representa nuestro país, nos obliga a reflexionar en torno a las nuevas realidades que vivimos y nos compromete a buscar institucionalizar el pensamiento reflexivo continuo y de largo plazo con el propósito de construir juntos una visión común de país.

Es tiempo de revisar nuestras coincidencias y de establecer un espacio de diálogo con una perspectiva plural e incluyente que aglutine a nuestra enorme y rica diversidad cultural y que a su vez conjugue los anhelos y potencialidades de todos los actores para que juntos, movidos por la razón e imaginación, construyamos nuestra causa común.

Es por ello que, es de mayor relevancia que en México emprendamos un proceso prospectivo que nos permita alcanzar el futuro deseado, que defina escenarios nacionales con anticipación, para aprovechar y potencializar los recursos del país en beneficio de nuestros connacionales. Sólo con la mirada puesta en el porvenir se podrán diseñar políticas públicas, programas y acciones que reviertan tendencias y que repercutan en acciones útiles y productivas en beneficio de la ciudadanía.

Necesitamos una visión de futuro que nos permita superar tanto las necesidades inmediatas como la satisfacción de las demandas futuras. Requerimos de esa visión para establecer objetivos concretos a perseguir así como asignar y trazar las tareas por realizar.

Políticos, intelectuales, profesionales y gente común diseñaron los posibles escenarios del país y decidieron hacer lo necesario para alcanzar el mejor de ellos.

La visión de corto plazo daña las oportunidades hacia el futuro y elimina los esfuerzos colectivos que cualquier país puede concretar para convertir su realidad en un futuro más prometedor. Es por eso que la planeación a largo plazo debe considerarse como la mejor herramienta de política pública en pos de un mejor proyecto de país así como también se debe construir una agenda legislativa institucional que conforme el marco para una política de Estado a largo plazo y permita garantizar la mejora permanente del bienestar de las mexicanas y los mexicanos y de la competitividad a nivel internacional.

Así pues, la prospectiva -con el conjunto de herramientas que proporciona para diseñar un futuro deseado y para crear medios para aproximarlos- se vuelve un componente esencial de la planeación para el futuro de México. Es un componente que puede transformar la visión del futuro de México de algo desconocido a algo estimulante, abriendo paso a una certidumbre de que se puede lograr un cambio sin precedentes en el lapso de una generación.

Tenemos la gran oportunidad de formular el desarrollo de México de largo plazo y de fijar su vocación estratégica. Para ello debemos mostrar al país la importancia y utilidad de iniciar un gran esfuerzo nacional de visión de país a futuro y coordinar los esfuerzos particulares en este sentido para que se alimenten unos a otros, y contribuyan a la construcción de esta visión de manera ordenada y sistémica.

Es vital que México emprenda un plan de largo plazo que contribuya a: Fortalecer el Estado de Derecho y la justicia social. Otorgar claridad al rumbo económico del país. Fomentar el empleo e incrementar sustancialmente el ingreso per cápita de los mexicanos. Promover el desarrollo humano sustentable en lo económico, político y social. Fomentar la competitividad, la participación y la corresponsabilidad ciudadana en la construcción del futuro. Establecer un marco de referencia jurídica para la planeación en diversos niveles de gobierno y regiones del país. Incentivar el desarrollo regional, donde prevalezcan consensos en materia de bienestar nacional. Establecer indicadores de desempeño de la actividad gubernamental que permitan evaluar los avances de las actividades realizadas.

No se debe gobernar para lo inmediato y efímero, sino se debe tener presente en cada momento el futuro de país.

Debemos recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la institución conductora y coordinadora de la actividad económica nacional es el Estado y que esta función implica la corresponsabilidad del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como la participación de los distintos niveles de gobierno de la Federación.

Finalmente, esta Legislatura también requiere darle continuidad a una agenda legislativa común, que contenga un proyecto de gran visión el cual permitirá ir de lo general a lo particular en el diseño de instituciones, planes, políticas y estrategias e integrar objetivos comunes a partir de la confluencia de miradas particulares. Y para elaborar la visión debemos tomar en cuenta no sólo los anhelos y potencialidades; sino conocer de nuestros problemas y de las circunstancias que habremos de enfrentar en el futuro”.

Posteriormente, ahora a punto de concluir esta LX Legislatura, se publica lo abordado en las reuniones sostenidas y que se tomaron de la Página Web de la Comisión respectiva, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/>, con la precisa aclaración –del ponente-- que se transcribe lo que había en la Página, no más, pero tampoco menos; omitiendo los nombres de los diputados firmantes del documento porque no viene al caso mencionarlos, no así al participar en cada sesión con la finalidad de mantener el protocolo.

ACTAS DE LAS REUNIONES REALIZADAS

<tres sesiones>

ACTA DE LA PRIMERA SESIÓN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE PROSPECTIVA PARA LA DEFINICIÓN DEL FUTURO DE MÉXICO, CELEBRADA EL MIÉRCOLES 30 DE MAYO DE 2007.

Siendo las 13:00 horas, se reunieron los diputados integrantes de la Comisión Especial de Prospectiva para la Definición del Futuro de México, en el salón B del edificio G. de conformidad con la convocatoria publicada en la Gaceta Parlamentaria, con fecha 24 de mayo de 2007, para el desahogo del siguiente orden del día:

1. Lista de Asistencia y declaratoria de quórum

2. Lectura y aprobación del orden del día.

El Diputado Gerardo Sosa Castelán, Secretario de la Comisión sometió a votación el orden del día, a saber: 1. Lectura y aprobación del orden del día; 2. Lectura y aprobación del acta de la sesión de instalación; 3. Comentarios de los integrantes en torno a los objetivos de la Comisión; 4. Presentación de propuestas para la integración del plan de trabajo de la Comisión; 5. Asuntos generales; 6. Clausura de la reunión. El orden del día fue aprobado por unanimidad.

3. Comentarios de los integrantes en torno a los objetivos de la Comisión.

El presidente diputado Javier Martín Zambrano Elizondo mencionó que en la reunión se buscaría aterrizar cuáles serían los objetivos de la Comisión y mencionó también que, en base a un documento enviado a los integrantes de la Comisión unas semanas antes, se busca tener retroalimentación de los mismos para conformar el plan de trabajo.

De la misma manera, el diputado Zambrano hizo hincapié en el papel relevante que tendrá la Comisión en el análisis, revisión y en su momento, recomendaciones en torno a las propuestas plasmadas en el documento que generó la Presidencia de la República respecto a la visión 2030 y que se les hizo llegar días antes a todos los integrantes de la Comisión. Por su parte, el diputado Juan Ignacio Samperio Montaña propuso que se impulse al Consejo Mexicano de Prospectiva, creado el 16 de marzo de 2005 y cuya función sería concretar el proyecto de agenda México 2030.

Además, el diputado Samperio propuso los siguientes, como objetivos centrales de dicho Consejo: Enriquecer la comprensión del uso de la prospectiva. Reflexionar sobre la práctica actual de la prospectiva. Identificar buenas y mejores prácticas para preparar recomendaciones relativas a la mejora en el uso de la prospectiva. Detonar la reflexión en todas las regiones del país, para construir de

manera colectiva escenarios de un mejor porvenir de nuestro país. Determinar el papel de la prospectiva en equilibrar los objetivos e intereses de los diferentes grupos públicos y privados, implicados en la política nacional. Y analizar cómo los actores socioeconómicos manejan los entornos y el impacto que éstos tienen en el desarrollo regional y nacional

Sugirió además, que dentro de los trabajos de esta Comisión, las áreas en que debe ponerse énfasis es en la prospectiva en la pobreza, en la industria, en la demografía y migración, en la energía, en campo, en comunicaciones y transportes, en el medio ambiente, en la seguridad pública y social, en la política exterior, en la educación y en la cultura.

Otro punto importante que mencionó el diputado Samperio fue la necesidad de trabajar sobre la Ley de Planeación, en donde ya se registran avances desde la Legislatura anterior, en la cual el diputado Fernando Alberto García Cuevas hizo referencia a la modificación al artículo 5° y 6° de dicha Ley para que se hable de una programación a 20 y 30 años, no a una planeación de seis años como se viene haciendo. En referencia a esto, el diputado Samperio pidió que se solicitara esta iniciativa para poder analizarla y así definir si se trabaja sobre ésta o se realiza una nueva.

El diputado Camerino Eleazar Márquez Madrid añadió que es fundamental que ahora que va a empezar la discusión y la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se pudieran contemplar alguna opinión en perspectiva de lo que puede generarse, no solamente en el Plan 2030 sino en concreto en el inicio de estos seis años y que sería esencial que la Comisión asumiera una actividad más propositiva, recolectando lo que ya exista en instituciones académicas, en universidades y agregar el tema de la migración ya que es un tema ausente y que tiene que ver con la realidad de nuestro país en el corto y largo plazo.

El diputado José Luis Espinosa Piña, por un lado, preguntó ¿Qué información legaron los antecesores en la Comisión? ¿Si se tiene algún banco documental o alguna serie de propuestas que estén en espera de ser enriquecidas? Y si hay algo en que se haya avanzado de lo cual se pueda partir. Por otro lado, señaló que es importante que debido a que las acciones de la Comisión son legislativas, se debe ver hacia dónde se pueden orientar los objetivos de la Comisión y que no se debe hablar únicamente del plan México 2030 sino también analizar una serie de circunstancias, y no olvidar que se deben de considerar factores externos que influyen también en la política interna del país.

A su vez, mencionó que se deben utilizar los objetivos planteados en el documento Visión 2030 para enfocar el trabajo legislativo en la materia. Puso como ejemplo la meta en materia de vigencia del estado de derecho y cultura de respeto a la legalidad la cual es que México esté para el 2030 en el 20% de países mejor calificados en fortaleza institucional. Con esto se debe hacer la pregunta: a

nivel legislativo ¿qué hace falta para contribuir a esta meta de un proyecto a largo plazo del gobierno mexicano?

El diputado Espinosa coincidió también en la necesidad de adecuar la legislación actual en materia de planeación para evitar que los planes se vean interrumpidos por vaivenes políticos y electorales y por cambios administrativos. En cuanto a los temas planteados por el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo, hizo hincapié en el tema de la sustentabilidad ambiental porque el cambio del clima que deriva del paulatino calentamiento global representa el reto mundial en los próximos años y porque tiene repercusiones en temas de salud y educación. Al respecto, sugirió que los trabajos de la Comisión no sean sólo de detección, análisis, buena intención y sueño y filosofía, sino que pueda aterrizar en proyectos concretos que competan al Poder Legislativo, que incidan en su facultad normativa y fiscalizadora de los programas del gobierno, y que se puedan ir definiendo en un documento. También sugirió hacer un foro de análisis sobre la prospectiva y los retos de la prospectiva en México.

Así, sugirió hacer un padrón de lo que están haciendo las diferentes instituciones en todo el país, tanto las educativas como las de gobierno, como las instituciones y los organismos no gubernamentales y analizar las facultades y competencias de cada uno para ver qué país queremos ser y ver el país en que nos estamos convirtiendo.

También mencionó que no como país no nos podemos escapar de la gran inercia sociológica mundial, y retomó el tema ambiental en el cual los expertos dicen que se debería, para empezar, cambiar el sistema económico mundial, que aunque es muy complicado, se puede analizar qué podemos hacer como país. En este sentido dijo que se puede intentar incentivar otra cultura de producción, de consumo, que tiene que ver con educación y que tiene que ver con un cambio en los paradigmas de la economía. Con esto, resaltó la íntima relación que existe entre los diferentes temas y la transversalidad de los mismos por lo que insistió en que es importante no perder de vista que la competencia de la Comisión es hacer leyes y que en las que se puede incidir es en las de planeación. ¿En cuáles en específico? Pues en la distribución de recursos a la hora de hacer el presupuesto para lo cual se deberán destinar a aquellos rubros que sean importantes para orientar una acción social del país hacia el nuevo escenario que se espera construir.

En materia educativa, el diputado Espinosa dijo que si se está pensando en abatir el rezago educativo, terminar con el analfabetismo, aumentar los grados de escolaridad es necesario saber qué debería de estar ya construido para el 2008, 2009, 20120 y 2015 para alcanzar las metas del 2030. Con esto dejó claro que toda planeación requiere mediciones a corto plazo y un sistema de mediciones diseñado por el gobierno y que pueda ser facilitado por los legisladores. Una idea fue la de crear un instituto que oriente todo este tránsito y camino en donde deba haber sociólogos ya que durante mucho tiempo se apostó por la infraestructura

material y se construyeron puentes y carreteras para que por ahí transitara el desarrollo pero lo que se necesita ahora son ingenieros sociales que construyan puentes de transdisciplinariedad para construir condiciones adecuadas de infraestructura social y de justicia para construir la gran infraestructura nacional que México necesita.

Para finalizar, el diputado José Luíz Espinosa Piña dijo que sus conclusiones son: definir bien qué compete hacer a la Comisión, ver hasta dónde queremos llegar qué estructura permitirá darle un acompañamiento a la prospectiva en México y ver si la planeación en este momento es la adecuada (a seis años). En su participación, el diputado Alejandro Enrique Delgado Osoy dijo que no se deberá tener un documento de análisis que sirva para partir los análisis de la Comisión, sino que se deberá evaluar periódicamente, no nada más por esta Legislatura sino por las siguientes que vienen, porque la planeación, si bien es cierto es tras muchos años (15, 20, 30), también depende de las condiciones mundiales que van cambiando.

Por esto resaltó la importancia de esta Comisión, así como del propio Poder Ejecutivo en establecer el proyecto 2030 y convocó a que el esfuerzo que se haga en esta Legislatura, además de poder establecer algún documento, analizar algún otro de otro Poder y a lo mejor aprobarlo, sería muy importante que se hiciera una Comisión ordinaria y no solamente especial. Esto porque la importancia del tema debe trascender y no debe ser solamente un punto que pudiera considerarse como partir de aquí y después de cinco u ocho años volver a tomar el tema, sino que es un tema diario, que se debe analizar y que seguramente se deberán cambiar muchos puntos de vista.

El diputado Gerardo Sosa Castelán comenzó esta intervención pidiendo reflexionar acerca de los motivos por los cuales cada uno de los integrantes de la comisión decidieron participar en ella. Para el diputado en particular, el objetivo por el cual decidió participar es por la necesidad de construir y por sumar su esfuerzo para construir un futuro con más orden, con más certidumbre, con más desarrollo y con más prosperidad. En este sentido, invitó a los participantes a pensar qué quieren hacer en el futuro, cómo contribuyen en la Comisión Especial para poder construir ese futuro que desean y cómo pueden aportar para crear ese futuro para que las siguientes generaciones vivan mejor y que no únicamente hacer acciones definidas en un programa al 2030 sino que tienen la obligación de definir el futuro de acuerdo a las circunstancias que estamos viviendo.

El cómo vamos a lograrlo es lo difícil. Se debe de saber que si se quiere tener un México mejor, con mejores garantías y con mayor seguridad no se debe sólo idealizar sino que se debe poner los pies en la tierra para identificar con claridad que en este momento lo más importante para planificar el futuro es tener la certidumbre de que tenemos un México en donde podemos hacerlo. Lo primero que se debe hacer es conciliar. Tener estabilidad política para definir un proyecto porque no se puede aterrizar el proyecto si hay inseguridad, pobreza, si no hay

desarrollo y si hay problemas en todos los órdenes. Resaltó la importancia de darle un buen cauce a la reforma del Estado para tener la seguridad de poder garantizar un escenario propicio para llevar a cabo políticas de Estado que se desprendan del proyecto que se quiere y si se busca que la planeación no sea por sexenio, se debe primero definir el futuro que se quiere.

Por todo esto, el diputado también pidió al presidente de la Comisión generar un ambiente en el que se puedan consultar a las organizaciones, a los intelectuales, a las instituciones para ver si ellos piensan lo mismo que los integrantes de la Comisión y para en base a esa información, se pueda saber realmente qué país es el que quieren los mexicanos.

4. Presentación de propuestas para la integración del plan de trabajo de la Comisión

El diputado Javier Zambrano precisó que existen documentos recientes que tienen indicadores de medición del país y que se les harán llegar próximamente a todos los integrantes de la Comisión ya que considera importante que como legisladores los conozcan y que tendrán la finalidad de fungir como diagnóstico y partir de ahí para la creación del plan de trabajo de la Comisión. Se recibieron tres propuestas para la integración del plan de trabajo de la Comisión. Una del diputado Alfonso Izquierdo Bustamante, otra del diputado Juan Ignacio Samperio y en materia de educación, la del diputado Ramón Ignacio Lemus.

5. Asuntos generales

El diputado José Luis Espinosa Piña recordó que la planeación del Estado mexicano es democrática y por eso se somete a consideración de la sociedad y a través de los diferentes grupos organizados se aportan ideas, se conjuntan, se estructuran se resumen, se plasman y finalmente se presentan a la sociedad, es por esto que el asunto de la visión del México que queremos no competirá únicamente a la Comisión sino que tiene que ser también democrática y someterse a consideración de la población mexicana y estructural para que sea ordenado, eficaz y que cumpla con el objetivo de saber el sentir de los mexicanos acerca de a donde se están yendo y a dónde quisieran que fuéramos. El diputado puso como ejemplo que las sociedades que han actuado así han definido un rumbo y han logrado alcanzar algunos objetivos. Además, hizo hincapié en que se deben incluir mediciones de desarrollo humano para hacer la planeación y no sólo el crecimiento económico.

A manera de contexto, el diputado Espinosa hizo una reflexión acerca de las diferentes visiones del “futuro” a lo largo de la historia y resaltó que actualmente la visión del futuro es pesimista y se identifican amenazas en el horizonte que son la desigualdad, inequidad, falta de consensos políticos, el atraso institucional, el estado de derecho y el pesimismo social que tenemos. Sugirió utilizar algún instrumento construido por todos los sectores para socializar la visión futura del México que queremos y que sea facilitado por el gobierno federal, ya que es el

que propone un programa de mediano plazo, pero deberá ser alguna institución de soporte quien lo avale, impulse, cuide, oriente y convoque a diferentes sectores.

Para terminar, el diputado dijo que confía en que la Comisión podrá hacer una extraordinaria propuesta que coadyuve al gobierno en esta construcción. Para complementar, el diputado Gerardo Sosa Castelán coincidió en que para que el futuro mejore, los primeros que deben poner el ejemplo y mejorar son los integrantes de la Comisión y señaló que en otros países el proyecto de Estado tienen una visión de largo plazo con objetivos claros a corto, mediano y largo plazo así como una instancia que permite evaluar los proyectos que son evaluados y quienes establecen estas reglas son los parlamentos y en el caso de México debería ser el Congreso mexicano. Al respecto, dejó muy claro que quien debe planificar es el Congreso ya que es la instancia que tiene que garantizar que los proyectos no se queden troncados y aunque no se puede copiar íntegramente las prácticas de otro país, se debe planear, una estrategia fijándonos en alguna que haya tenido éxito en otro país.

Para el diputado Sosa, el asunto de la planeación en nuestro país, está viciado porque quien propone un plan a largo plazo es el Ejecutivo y cuando éste termine en sus seis años de gobierno, no existen garantías de que ese proyecto tenga continuidad. Por esto, reiteró que el proyecto se debe definir en la Cámara con participación de la gente.

El diputado presidente Javier Zambrano Elizondo puso ejemplos como Corea, Irlanda, Chile y España de cómo se han llevado a cabo acciones que han tenido como resultado que se duplique el ingreso per cápita y propuso buscar a los líderes de esos países e invitarlos a que den a conocer sus experiencias. Otro tópico que resaltó como importante fue el de buscar a las universidades públicas y privadas para detonar el tema del futuro de México ya que es un universo interesante y en el cual se puede tener contacto con doctores, investigadores y rectores ya que es gente con mucha visión.

Al respecto, el diputado José Luís Espinosa Piña sugirió que se diera un acercamiento con las asociaciones de universidades como la Federación de Instituciones de Educación Particulares (FIMPES) y con la ANUIES para platicar los temas de la Comisión y hubiera retroalimentación. Parar finalizar este tema el presidente diputado Javier Zambrano dijo que él contactaría a estas asociaciones. Además, resaltó el tópico de incitar la productividad recordando una campaña hecha en los años 70 de “lo hecho en México está bien hecho”. Dejó el tema en la mesa para que sea abordado en las siguientes sesiones.

6. Clausura de la reunión

El diputado presidente Javier Zambrano Elizondo clausuró la sesión de la Comisión siendo las 14 horas con 4 minutos. <13 firmas al calce>

ACTA DE LA SEGUNDA SESIÓN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE PROSPECTIVA PARA LA DEFINICIÓN DEL FUTURO DE MÉXICO, CELEBRADA EL JUEVES 11 DE OCTUBRE DE 2007.

Siendo las 13:30 horas, se reunieron los diputados integrantes de la Comisión Especial de Prospectiva para la Definición del Futuro de México, en el salón F del edificio G de conformidad con la convocatoria publicada en la Gaceta Parlamentaria, con fecha 09 de octubre de 2007, para el desahogo del siguiente orden del día:

1. Lectura y aprobación del orden del día

El orden del día fue leído por el Diputado Javier Zambrano Elizondo de la siguiente manera: 1.- Lectura y aprobación del orden del día; 2.- Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior; 3.- Presentación de Don Julio A. Millán, Presidente del Capítulo Mexicano de la World Future Society; 4.- Propuesta de tópicos a tratar en próximas sesiones de la Comisión; 5.- Asuntos Generales; 6.- Clausura de la Reunión.

2. Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior

Debido a que la sesión inició con un poco de retraso y que no se encontraban todos los integrantes, se dejó este inciso para después y se inició con el punto número tres.

3. Presentación de Don Julio Millán, Presidente del Capítulo Mexicano de la World Future Society

Antes de comenzar con su presentación, el Dr. Julio Millán resaltó que le da mucho gusto que haya miembros de la Cámara de Diputados que estén preocupados e interesados en temas como el futuro, la prospectiva y la planeación. También mencionó la importancia de haber continuado con esta Comisión y la necesidad de volverla Ordinaria. Al respecto, también comentó que en otros países, hay estructuras permanentes para estudiar la parte de prospectiva ya que constituye la base para generar la agenda legislativa para evitar vivir la coyuntura y poder tener la capacidad de decisiones de largo plazo. Para dar paso a su presentación, el Dr. Millán mencionó que en ésta se daría una breve explicación de lo que es “prospectiva” y su importancia.

Como un ejemplo y para poner en contexto su presentación, el Dr. Julio Millán explicó el caso de una señora y un señor que van manejando y llevan un mapa y al comentarle la señora al señor que ya se habían perdido, éste le dice que no importa porque llevan muy buena velocidad. Además, continuando con el ejemplo, agregó que nadie en su sano juicio se sube a un carro, quiere caminar y no pone luces, sino que se ponen las luces altas. Así define la prospectiva: el poner luces a otra dimensión para ver la situación un poco más a profundidad y más lejos.

Una vez puesto este ejemplo, se tocó inmediatamente el tema de ¿por qué la prospectiva? A lo que el Dr. Millán respondió que porque el futuro no es único ni predecible. En un mundo complejo y cambiante, no tiene cabida el futuro como

una prolongación lineal del pasado y el presente, sin que pase nada, y que no hay actores del futuro o cambios del sistema que permitan modificar el futuro. Esto no es posible. La rapidez de los cambios requiere una visión distinta acerca del mañana; esto es fundamental. Algo que está sucediendo en este momento en el mundo es que no nos damos cuenta de la rapidez de los cambios.

El cambio actualmente es exponencial. O sea, no solamente la velocidad del cambio, sino la profanidad del cambio. Un ejemplo muy claro de todo esto es: para desarrollar el genoma humano y el cálculo del genoma humano se requirieron 20 años por el sistema de cómputo y tuvimos el dos por ciento del mapa del genoma humano, 10 años. Pero en cinco años más se hizo el 98%. Es exponencial la velocidad del cambio en lo que está sucediendo. Luego está la construcción del desarrollo de un pensamiento prospectivo.

Todos tenemos un concepto prospectivo, pero no tenemos la costumbre normalmente de hacerlo. Esto hace que la gente piensa que cuando estamos hablando de largo plazo, es inalcanzable. Los cambios son muy rápidos, la construcción requiere del desarrollo prospectivo y el pensamiento prospectivo requiere detenerse a reflexionar y construir el mañana, anticiparse a los cambios que vendrán. Es una anticipación. Es un proceso de complejidad que genera incertidumbre e independencia. Otro elemento sustantivo que mencionó el Dr. Julio Millán es: lo que no es la prospectiva. Así, dijo que no era una profecía, ni un intento por predecir ni adivinar y tampoco se proyectan las cosas ya que no porque era así, tendrá que ser de la misma forma ya que hay detonadores de cambio de futuro que no se dan igual.

La prospectiva es una disciplina, cuyo campo de estudio son los futuros; de éstos se pretende comprenderlos y poder influir. La prospectiva lo que intenta básicamente –y es la parte más importante– es reducir la incertidumbre, de eso se trata, de reducir la incertidumbre. Es una anticipación; esa anticipación obliga a la participación, luego esto lleva a una acción. El proceso de la prospectiva, trata de reducir la incertidumbre. Se trata de hacer una construcción de incidencias y lo que importa más es tratar de mutar la casualidad por la causalidad. Esta es la labor de la Comisión ya que al final del periodo, lo óptimo será tener una agenda legislativa del futuro ya que esto daría un cambio sustantivo y le daría valor político a la acción política de los integrantes de la misma.

El siguiente punto tratado de la prospectiva es que permite visualizar anticipadamente los cambios y eventos portadores del futuro para convertirlos en oportunidad. Ese es el trabajo que se debe hacer. El pasado se proyecta al presente, pero tiene diferentes futuros, no sólo uno. Esto significa que se pueden construir diferentes escenarios en prospectiva. Uno es el posible, otro el probable y otro el deseable. El tendencial es el que no se debe buscar ya que significaría que las cosas seguirán igual que en el presente y lo que se busca son procesos de perfeccionamiento. Todos esos conceptos, llevan al modelo de prospectiva que

puede utilizarse para realizar aplicaciones muy puntuales como: la prospectiva territorial, federal, regional y municipal.

Así, se han realizado planes como el México 2030, Sinaloa 2015 y Cancún 2015. El modelo prospectivo utiliza un conjunto de técnicas cuantitativas y cualitativas cuya selección se realiza en función de disponibilidad de información y recursos. Mientras más información exista, se podrá planear un mejor escenario. La prospectiva es una visión anticipada de cómo podría ser el futuro. Sin embargo, aunque los plazos sean a 25 ó 30 años, las acciones se deben empezar de inmediato. Para apoyar estos modelos, se tienen varios métodos: el estadístico, el logístico, el poblacional, econométrico. Al final, se tiene la unidad de métodos prospectivos, porque estimula la imaginación, reduce las incoherencias de un lenguaje común, estructura la reflexión colectiva y permite la apropiación del presente y de los futuros.

Para concluir su participación, el Dr. Millán, sugirió a los integrantes de la Comisión que se organizara un viaje de mínimo 2 días para seguir tocando el tema de prospectiva más profundamente. El diputado Javier Martín Zambrano Elizondo recordó que varios integrantes de la Comisión realizaron un viaje a la ciudad de Minneapolis resaltando los trabajos que se hacen en Estados Unidos con respecto a la prospectiva y mencionó que en nuestro país, el Tecnológico de Monterrey y la UNAM tienen departamentos especializados en prospectiva.

Para complementar su presentación, el Dr. Julio Millán presentó un video en el que, entre otras cosas se plantea que los retos actuales de México de cara al futuro se pueden dividir en tres tipos: los de naturaleza económica, los de naturaleza política y los de índole social. A esto siguieron diversos comentarios de los presentes en cuanto a los temas y su importancia como es el caso de la falta de agua, de educación, empleo, contaminación, uso racional de recursos naturales, desigualdad social, entre otros.

Para finalizar, el Dr. Millán, mencionó que para que se trabaje mejor, se deben empatar los trabajos legislativos con el proyecto México 2030 del presidente Felipe Calderón. El diputado Alejandro Enrique Delgado Osoy puntualizó la necesidad de darle continuidad a los planes de la administración pública. Que no se hagan cortes cada tres o seis años sino que se hagan planes a largo plazo. Esto incluiría a los Poderes Legislativo y Judicial.

4. Propuesta de tópicos a tratar en próximas sesiones de la Comisión

Para cumplir con este punto, el diputado Javier Zambrano Elizondo, como presidente de la Comisión, presentó las líneas de acción que debería seguir la Comisión y propuso que cada uno de los integrantes escogiera un tema y presentara proyectos, planes, propuestas al respecto.

Los temas propuestos por el diputado Zambrano y aprobados por los asistentes a esta sesión de la siguiente forma:

- 1) **Conformar una agenda legislativa para la competitividad del país**
- 2) **Prospectiva en materia educativa y tecnológica** para definir áreas estratégicas, detectar oportunidades, promover áreas de estudio e investigación.
- 3) **Prospectiva en materia de infraestructura** para definir ejes logísticos del país, puertos, aduanas, infraestructura pluvial, eléctrica y digital.
- 4) **Prospectiva en materia de desarrollo social, sustentabilidad, demografía, migración, erradicación de la pobreza, salud y vivienda.**
- 5) **Prospectiva en materia de medio ambiente y calentamiento global.**

5.- Asuntos Generales

No se trataron asuntos generales.

6.- Clausura de la Reunión

El diputado presidente Javier Zambrano Elizondo clausuró la sesión de la Comisión siendo las 14 horas con 27 minutos. <12 firmas al calce>

ACTA DE LA TERCERA SESIÓN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE PROSPECTIVA PARA LA DEFINICIÓN DEL FUTURO DE MÉXICO, CELEBRADA EL JUEVES 22 DE NOVIEMBRE DE 2007.

Siendo las 13:00 horas, se reunieron los diputados integrantes de la Comisión Especial de Prospectiva para la Definición del Futuro de México, en el salón de usos múltiples del edificio I de conformidad con la convocatoria publicada en la Gaceta Parlamentaria, con fecha 20 y 21 de noviembre de 2007, para el desahogo del siguiente orden del día:

1. Lectura y aprobación del orden del día

El orden del día fue leído por el Diputado Javier Zambrano Elizondo de la siguiente manera: 1.- Lectura y aprobación del orden del día; 2.- Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior; 3.- Determinación de la participación individual de los integrantes de la Comisión en cada uno de los ejes temáticos aprobados por la Comisión. Calendarización de eventos; 4.- Presentación de la propuesta de participación de la Comisión en la Expo Foro "Gobierno Digital 2008" junto con la Comisión de la Función Pública y la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos; 5.- Propuesta de Plan de Trabajo de la Comisión; 6.- Asuntos Generales; 7.- Clausura de la Reunión.

2. Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior

Debido a que la sesión inició con un poco de retraso y que no se encontraban todos los integrantes, se dejó este inciso para después y se inició con el punto número tres.

3. Determinación de la participación individual de los integrantes de la Comisión en cada uno de los ejes temáticos aprobados por la Comisión. Calendarización de eventos.

Conforme a lo acordado en la sesión anterior de la Comisión, los diputados eligieron alguno de los ejes temáticos a tratar y definieron su participación de la siguiente forma:

EJE TEMÁTICO RESPONSABLE(S)

Competitividad: Dip. Jesús Vicente Flores Morfín, Dip. Javier Zambrano Elizondo.

Educación y Tecnología: Dip. Gerardo Sosa Castelán, Dip. Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo.

Infraestructura: Dip. Alejandro Delgado Osoy.

Agua: Dip. José Ignacio Samperio Montaña

Vivienda: Dip. José Ignacio Samperio Montaña

4. Presentación de la propuesta de participación de la Comisión en la Expo Foro “Gobierno Digital 2008” junto con la Comisión de la Función Pública y la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos.

El Diputado Javier Zambrano dio a conocer la invitación a formar parte de los organizadores de la Expo Foro “Gobierno Digital 2008” que se realizará en conjunto con la Comisión de la Función Pública y la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos.

Se presentó la propuesta de la Expo Foro, la cual contenía: Invitación para participantes. Programa del Foro de Conferencias y paneles magistrales. Aspectos Generales de la Exposición de mejores prácticas. Convocatoria “Premio Nacional a las Mejores Prácticas estatales y municipales”. Este Foro, está propuesto que se realice el 12 y 13 de febrero de 2008 en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Ante esta invitación, el Diputado Victorio Rubén Montalvo Rojas ofreció participar directamente con los organizadores.

5.- Propuesta de Plan de Trabajo de la Comisión

El Diputado Javier Zambrano dio a conocer a los asistentes el Plan de Trabajo de la Comisión, el cual contiene:

a) Presentación: Da a conocer el contexto por el cual se crea la Comisión Especial de Prospectiva para la Definición del Futuro de México.

b) Importancia de la visión de futuro: Explica el concepto de prospectiva y se mencionan sus características.

c) Objetivos generales: Se busca crear un grupo de apoyo integrado por ciudadanos mexicanos que se distingan por su verticalidad, experiencia y conocimientos en el tema y que apoyarán la conformación de la visión de futuros en las áreas designadas por la Comisión. Además, la Comisión buscará divulgar los resultados del proceso del análisis prospectivo realizado para lograr un impacto positivo para el desarrollo eficaz de nuestro país.

d) Objetivos particulares: Estos se definieron de la siguiente manera: Establecer puentes de coordinación, cooperación e intercambio de ideas entre los tres niveles de gobierno, instituciones académicas, asociaciones especializadas, ciudadanos y organismos internacionales. Realizar un análisis exhaustivo del artículo 26

constitucional y de su ley reglamentaria en materia de planeación recurriendo incluso al análisis del derecho comparado a fin de buscar en la medida de lo posible incrustar el concepto de planeación a futuro y prospectiva estratégica en nuestra legislación vigente. Buscar retroalimentación y apoyo para los proyectos de la Comisión con los hombres y mujeres más destacados en el ámbito intelectual del país y de nuestras instituciones académicas. Realizar Foros de consulta con la participación de representantes de los sectores público, social, privado y académico del país, tomando como base los cinco ejes torales para el desarrollo de México.

6. Asuntos generales

No se trataron asuntos generales

7.- Clausura de la Reunión

El diputado presidente Javier Zambrano Elizondo clausuró la sesión de la Comisión siendo las 14 horas con 27 minutos. <12 firmas al calce>

CONCLUSIONES DE LA PONENCIA

De la lectura de la Presentación y las Actas levantadas, se desprende que por diversos motivos no se cumplieron los objetivos y metas enunciados. Por lo tanto se propone en esta Ponencia:

- 1. Que se forme una Comisión Ordinaria, no Especial como es ahora, llamada COMISIÓN ORDINARIA DE PROSPECTIVA y eliminar... “para la Definición del Futuro de México”, porque la Prospectiva en sí misma define el futuro, planeado con base precisamente en lo deseado para México.**
- 2. Que se incorporen a ella dos investigadores de cada centro: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria así como del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, a fin de que el estudio prospectivo sea holístico, multidisciplinario, permanente y de seguimiento, para lograr la cabal dimensión del objetivo de la COMISIÓN ORDINARIA DE PROSPECTIVA.**
- 3. Que se contrate a dos investigadores en Prospectiva especialistas en conducción de grupos a fin de que dirijan --dentro de la Comisión propuesta-- tanto las investigaciones de los proyectos prospectivos nacionales incluyendo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como a los temas y propósitos que contenga la agenda legislativa.**

- 4. Que se le dé continuidad a los planes propuestos en la LX Legislatura por la Comisión Especial para la Definición del Futuro de México y seguimiento a los temas de acuerdo a sus Minutas respectivas, para ser congruentes con los objetivos de mediano y largo plazo que determinaron en su planeación prospectiva. FIN**

Cambio político, gobernabilidad y reforma del estado en México

Por Dra. Laura Valencia Escamilla ¹

RESUMEN

En la ponencia se propone analizar el proceso de transformación estatal en México a partir de las diferentes propuestas de reformas estatales que le han dado al país una serie de cambios que lo han llevado del gradualismo respecto al quebranto del partido hegemónico hasta la transformación de las relaciones entre poderes, pasando por el redimensionamiento del Estado mexicano. En este contexto, podemos decir que para analizar el proceso de transformación real en México mediante la reforma del Estado, es necesario averiguar sobre el tipo de reformas a aplicar y la profundidad con la que estas se han llevado a cabo, sobre todo porque el Estado mexicano ha sido sujeto de constantes transformaciones que se expanden o contraen de acuerdo a los acontecimientos históricos y al poder político que encabeza la transformación.

Para llevar a cabo este examen se evaluará la efectividad y eficacia de las reformas dependiendo de los niveles de profundidad manifestados en los cambios en el redimensionamiento del Estado, la transformación en la relación política entre sociedad y estado, así como entre poderes y cambios en las leyes fundamentales del Estado en tres niveles: Las reformas constitucionales: como las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado, Las reformas administrativas se enfocan a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, lo que produce cambios en las estructuras administrativas, en los procedimientos de decisión, en los instrumentos de selección del personal, así como en las relaciones con los ciudadanos. Y la reforma política busca la mejora en la relación Estado-sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización.

¹ Miembro de la REDIPAL. Profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco. Depto. de Política y Cultura

Cambio político, gobernabilidad y reforma del estado en México

Introducción

Cuando se habla de reformas estatales generalmente el referente es económico, dado que la transformación política resultado de las transiciones democráticas por las que han atravesado una gran cantidad de países en América Latina, intentan reorganizar y racionalizar al Estado que pretenden transformar. Sin embargo, podemos decir que la reforma del Estado integra una cantidad de elementos que van más allá de la economía y que tiene como objetivo: el cambio político y la gobernabilidad del país en cuestión. Este tipo de reformas intentan recuperar la eficacia del sistema político a través del “reacomodo” o reorganización de las instituciones gubernamentales, que fortalezcan a la democracia, a sus instituciones y sobretodo, que se den soluciones eficientes a las demandas sociales.

En este sentido, el proceso de transformación estatal en México, anterior a la transición, ha estado directamente relacionado con la reforma económica cuyos resultados se vinculan con el deterioro de las condiciones materiales de la sociedad mexicana en general. No obstante, podemos decir que el avance hacia la transición democrática del país ha supuesto una serie de propuestas de reformas que van desde el quebranto del partido hegemónico hasta la transformación de las relaciones entre poderes, pasando por el redimensionamiento del Estado mexicano. En este contexto, podemos decir que para analizar el proceso de transformación real en México mediante la reforma del Estado, es necesario averiguar de qué tipo de reformas estamos hablando y la profundidad con la que estas se han llevado a cabo, sobre todo porque el Estado mexicano ha sido sujeto de constantes transformaciones que se expanden o contraen de acuerdo a los acontecimientos históricos y al poder político que encabeza la transformación.

Los niveles y las líneas de acción de la Reforma del Estado

No obstante que en los últimos tiempos, la democracia se ha convertido de uno de los logros más significativos de regiones enteras: como Europa del Este, América Latina y algunas regiones de África. Hoy, es evidente que las aspiraciones de los países recién llegados a la democracia se han visto frustradas debido a que sus gobiernos se muestran incapacitados para responder con eficacia y eficiencia a las demandas de la población.

Autores como Antonio Camou, consideran que tales deficiencias están relacionadas con la falta de gobernabilidad democrática porque, al carecer de equilibrios entre la efectividad y eficiencia de las tareas gubernamentales, la respuesta social al déficit es la desconfianza de la población que puede llegar o no a deslegitimar al régimen, lo que produce conatos de inestabilidad e incluso violencia.²

Frente a tales problemas, organismos internacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, preocupados por el destino de estas democracias con débiles instituciones, han propuesto una serie de medidas

² Camou, Antonio “Gobernabilidad y democracia” en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, número 6, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

relacionadas con reformas estatales vinculadas a la gobernabilidad democrática, entendidas como reformas tendentes a responder de manera eficaz a las demandas sociales, con transparencia, rendición de cuentas y amplios consensos de parte de los actores políticos y sociales.³

Es decir, las reformas estatales se vinculan con la gobernabilidad democrática, en tanto que buscan establecer equilibrios entre gobernantes y gobernados, entre intereses particulares e intereses generales, a fin de generar mayores consensos entre la ciudadanía y reducir en la medida de lo posible la resistencia social a los cambios.

Por la extensión del concepto y la gran cantidad de temas que incluyen las reformas estatales, éstas han sido identificadas principalmente por *líneas de acción* en los ámbitos de política económica, social, gestión pública y política electoral. Al mismo tiempo, las reformas suelen identificarse por la *profundidad y/o efectividad* de los cambios a partir de la incorporación de la mayor cantidad posible de actores. De ahí que, las reformas se pueden clasificar transversalmente de acuerdo a sus niveles de profundidad relacionadas con mejoras o cambios constitucionales, administrativos y políticos.⁴

En cuanto a las *líneas de acción* de las reformas, podemos decir que ha habido un acuerdo común en torno a la región latinoamericana a través de un marco de referencia propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo en el documento estratégico *Modernización del Estado*, constituido el 23 de julio de 2003.⁵ En dicho acuerdo se establecieron cuatro campos de acción delineados para reformar los Estados en la región latinoamericana:

La reforma democrática: que busca por un lado, la estabilidad democrática de la región y, por el otro, mayor inclusión política.⁶

La Reforma judicial: tiene por objeto el desarrollo de sistemas de justicia independientes, eficaces, confiables, ágiles y accesibles, sin discriminaciones de género, raza y otra índole.⁷

La reforma económica y social: se plantea desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos

³ Salcedo Aquino, Roberto, "Rendición de cuentas en el diseño. Vigilancia y transparencia de la gobernabilidad democrática", en ponencia del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.

⁴ Lugo Figueroa Alfredo en línea <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, "Modernización del Estado" Documento de estrategia, 23 de julio de 2003.

⁶ Las líneas de acción establecidas por el BID para la consecución de estos objetivos se plantean mediante: el reforzamiento institucional del poder legislativo, la modernización del sistema electoral y de partidos; la neutralidad y objetividad de la administración pública; el fortalecimiento de los órganos de fiscalización, control y supervisión; los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales; el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas y; el fomento de la cultura democrática de los ciudadanos. *Ibid.*

⁷ En el ámbito judicial el BID propone impulsar programas y acciones orientadas hacia: la independencia del poder judicial; la ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia; la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción; el desarrollo de sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales; la promoción de medios alternativos de resolución de conflictos; la actualización de la norma sustantiva y procesal; la protección de la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza. *Ibid.*

apropiado para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo dentro de la economía global y la inclusión de amplios sectores de la población.⁸

Finalmente, la reforma de la gestión pública: se relaciona con la administración pública y la necesidad de constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad.⁹

Por su parte, la efectividad y eficacia de las reformas dependen de los niveles de *profundidad* manifestados en los cambios en el redimensionamiento del Estado, la transformación en la relación política entre sociedad y estado, así como entre poderes y cambios en las leyes fundamentales del Estado en tres niveles:

Las reformas constitucionales: como las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado, son transformaciones que consuman la acción de las reformas, debido a que este tipo de cambios requieren mayor consenso, compromiso y lealtad, de parte no solo de los actores incluidos en el proceso político, como los partidos en el parlamento, sino porque algunas legislaciones, integran la participación ciudadana, en cuanto a la implementación de instrumentos de democracia directa que dan mayor legitimidad a los procesos, tal es el caso de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.¹⁰

Las reformas administrativas se enfocan a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, lo que produce cambios en las estructuras administrativas, en los procedimientos de decisión, en los instrumentos de selección del personal, así como en las relaciones con los ciudadanos. No obstante, que la profundidad de este tipo de reforma resulta intermedia, esta es una de las más polémicas, fundamentalmente por la visibilidad de los recortes presupuestarios, de personal, de programas y empresas públicas que son sometidas a la desregulación administrativa, al compartimiento de la administración o a la concesión de la misma, de ahí que los pactos sociales -entre empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera-, son fundamentales para promover compromisos con los afectados y mantener el consenso social.¹¹

La reforma política busca la mejora en la relación Estado-sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización. Este tipo de reforma intenta garantizar la gobernabilidad a través de la adecuación institucional de la relación Estado sociedad civil, así como la interrelación entre poderes. Al mismo tiempo trata de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de vigilancia y control entre los responsables políticos y burócratas. En este tipo de reformas, los partidos políticos y los distintos sectores sociales, son los principales actores, debido a que al desarrollar

⁸ Al respecto el BID plantea a los gobiernos: apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica; perfeccionar las instituciones de regulación económica y social, desarrollar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo; establecer instrumentos de concertación socioeconómica y mejorar la gobernabilidad ambiental. *Ibid*

⁹ Las líneas de acción trazadas para esta transformación se delinean en: el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto; la mejora de la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas; en la modernización de las formas de gestión de los servicios públicos y en el aprovechamiento del potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información. *Ibid*

¹⁰ Lugo Figueroa, *Op.cit.*

¹¹ *Ibid*

sistemas electorales competitivos, transparentes, eficientes, representativos, entre otros, permite que la formación de gobiernos sea legítima y cuente con mayorías estables y leales.¹²

Cuadro 1. Relación líneas de acción y profundidad de la Reforma

Profundidad de la Reforma	Reforma democrática	Reforma Judicial	Reforma de la Gestión Pública	Reforma Económica y Social
Reforma constitucional	√	√		
Reforma administrativa		√	√	√
Reforma Política	√		√	√

Fuente: Elaboración propia con base en el documento estratégico del BID y texto en línea de Alfredo Lugo. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>

Si relacionamos las líneas de acción con los niveles de profundidad descritos en el cuadro 1 se observa que, *las reformas políticas* garantizan la legitimidad del sistema, al mismo tiempo que la efectividad del mismo, porque como menciona Camou, el apoyo ciudadano se expresa en términos de responsabilidad gubernamental frente a la sociedad mediante mecanismos de evaluación e información y revocación de mandato a través de la celebración de elecciones; para el autor, *la reforma administrativa* favorece la eficacia y la estabilidad de los sistemas, fundamentalmente porque los cambios generados a partir de la elección de procesos administrativos más racionalizados produce efectos inmediatos en el redimensionamiento y descentralización del aparato burocrático, así como recortes presupuestales a los diferentes programas sociales. Tales medidas prueban la capacidad de los gobiernos para adaptarse a los cambios. De esta manera, las reformas integran no solo la eficacia y la eficiencia requerida de los gobiernos, sino algunos otros elementos que hacen de la reforma un pacto más acabado y de largo plazo y hacen posible la culminación de las mismas mediante la reforma constitucional.¹³

En el mismo sentido, Jaime Preciado argumenta que las transformaciones vía reformas estatales que buscan la gobernabilidad democrática requieren en primer lugar de: legitimidad fomentada por la participación directa de la población mediante instrumentos tales como referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consultas públicas, entre las principales. En segundo lugar, distribuir las responsabilidades en términos de las presiones y demandas de la sociedad, para lo cual son necesarios instrumentos de evaluación de políticas por parte de los sectores interesados en las reformas. En tercer lugar es fundamental la celebración de pactos sociales consensuados y de largo plazo, en los que se promuevan compromisos institucionales entre la sociedad y el gobierno, sobre todo de los actores sociales más representativos, como sindicatos, corporativos, organizaciones sociales, entre otros. Finalmente, toda reforma del Estado debe contener elementos cuyo objetivo sea el desarrollo económico integral de la población. (ver figura 1)¹⁴

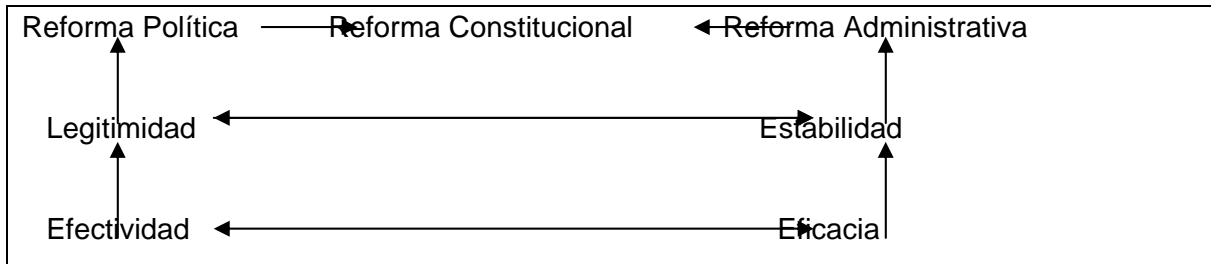
Figura 1

¹² *Ibid*

¹³ Camou, *Op.cit.*

¹⁴ Preciado Coronado, Jaime "La gobernabilidad democrática en el México Post-priista", Mesa redonda: *Gobernanza y gobernabilidad en México*, Documento de debate 60, UNESCO, México, 2001.

Gobernabilidad democrática de la reforma



Elaboración propia con base en el texto de Jaime Preciado

En ambas concepciones hay un acuerdo en el que la reforma no solo debe ser integral en cuanto a los temas que abarca, sino que el acuerdo entre los distintos actores políticos y sociales involucrados, así como entre los diferentes niveles de gobierno amplían el nivel de profundidad de la reforma, lo que garantiza que la transformación del régimen no implica ingobernabilidad del sistema democrático.

Cambio político y reforma del Estado en México

La experiencia de los últimos años en México en relación con las Reformas del Estado ha dado lugar a un proceso de cambio y transformaciones que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del Estado mexicano a través de la reforma. El planteamiento ha variado de acuerdo a la temática propuesta por los diferentes gobiernos.

Para Luis Aguilar, el proceso de transformación, es producto de los reajustes estatales en relación con las crisis fiscales, económicas y políticas que ha padecido el país desde finales de los años setenta del siglo XX, hasta nuestros días.¹⁵

La primera de las grandes transformaciones se inicia con la reforma de la gestión pública y política de José López Portillo, quien frente al explosivo crecimiento estatal se plantea procesos de racionalización y ordenamiento del sector público mediante su propuesta de reforma administrativa. Al mismo tiempo inicia un proceso de liberación controlado de la competencia política y la integración institucional de diversas movilizaciones sindicales y sociales.

Continuando con las reformas administrativas, Miguel de la Madrid, inició el proceso de redimensionamiento estatal, la simplificación administrativa y la disciplina fiscal, al mismo tiempo, es antecesor de la reforma económica cuya estrategia planteaba el reordenamiento y ajuste estructural de la devastada economía producto de las concurrentes crisis económicas.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, con bajos niveles de legitimidad al inicio de su mandato, se plantea la Reforma del Estado integral, en la que trata de enfatizar el ejercicio democrático, económico y social del país. Respecto a la reforma económica y social del sexenio salinista sobresale la privatización bancaria y de empresas públicas, la apertura del mercado a la inversión extranjera, la modificación de la propiedad social en el campo, y la relación Estado iglesias. En cuanto a la reforma democrática se

¹⁵ Aguilar Villanueva Luis, "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Merino Mauricio (ed.) Cambio y Gobernabilidad, ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

refiere, desde una postura desequilibrada de poder, se construyeron consensos en torno a la construcción de las bases de competitividad electoral, mediante la reforma electoral y sistemas de credibilidad de los procesos electorales, a través del surgimiento del Instituto Federal Electoral.

Durante la Administración de Ernesto Zedillo, la reforma que caracteriza su administración es la reforma al poder judicial en la que se faculta a la Suprema Corte para que conozca de controversias constitucionales, además de racionalizar los procesos judiciales, se iniciaba un proceso de autonomía respecto al Ejecutivo, sobre todo en el ámbito de nombramientos y contrataciones de jueces. Al mismo tiempo consolida la figura del Tribunal Electoral quien pasó de ser una fiscalía especial de delitos electorales en manos del gobierno a ser un ente autónomo con responsabilidad legal para la calificación electoral.

Hasta aquí podemos observar que las reformas establecidas en las diferentes administraciones en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el Partido Revolucionario Institucional y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del Presidente en todo el ámbito estatal, gracias a la cohesión partidista del PRI, la formulación de reformas y su consecuente traducción en cambios legislativos, no supuso oposición entre los distintos actores afectados, sobre todo en el ámbito constitucional.¹⁶ Por ejemplo, cuando el PRI –hasta antes de 1997- mantuvo la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores al 95%, al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. (Ver anexo) Es decir, la ventaja electoral ofrecida por los diversos gobiernos unificados, supuso el apoyo incondicional a las reformas propuestas en las distintas administraciones durante la era dominante del PRI. Sin embargo, pese a los esfuerzos de los primeros gobiernos reformadores, se ha demostrado que las reformas que mejor se han acogido, son aquellas reformas que se establecen en el marco de la pluralidad y el diálogo entre los diversos actores políticos, subordinando los diseños institucionales a un ámbito democrático. Lo que genera credibilidad, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones. En este sentido, esta primera fase de reformas en México han sido demeritadas, por el déficit democrático en el que se establecieron. De ahí que con el advenimiento del gobierno dividido ¹⁷ inicialmente en 1997 y la alternancia posteriormente en el año 2000, se dio paso a una nueva era en la promoción de reformas más incluyentes y transparentes.

Con el advenimiento de la alternancia, y con ello, la pérdida del monopolio de un solo partido, podemos identificar una nueva era en la producción de reformas estatales en México. Por un lado, la carencia de mayoría de parte del partido del presidente, reduce su capacidad para influir en la agenda de la reforma, y por el otro, la debilidad presidencial

¹⁶ Se debe recordar que toda reforma constitucional tienen un nivel de profundidad más amplio que el resto de las reformas, debido al proceso por el cual transitan las reformas constitucionales. La mecánica legal del proceso legislativo es un procedimiento formulado para tomar decisiones mediante la regla de mayoría. Este hecho requiere de altos índices de unidad partidaria y fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así el Congreso de la Unión y los congresos locales (como instancias involucradas en la aprobación de leyes constitucionales) opera a través de bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley, sobre todo constitucional.

¹⁷ Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente, ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras y, b) cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro. Valencia Escamilla Laura (mimeo) "La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio", México, 2007.

activa la presencia de otros actores en las propuestas de reforma, de ahí que la formulación de las reformas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las coaliciones partidistas.

La administración de Vicente Fox se caracterizó por la división de su gobierno en el sentido en el que carecía de mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, las legislaturas locales se encontraban influidas por los gobernadores de oposición y su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina entre los miembros de su partido, se vio limitado al carecer de los poderes informales con los que contaba el PRI en el pasado. Esta situación redujo la capacidad reformadora del presidente así como la probabilidad de éxito de la misma. Esta situación obligó al presidente de la alternancia a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, tal fue el caso del fracaso de las mesas de diálogo en torno a la reforma del Estado. No todos los actores, incluidos, partidos políticos, niveles de gobierno e incluso la sociedad en general, estuvieron dispuestos a cooperar y colaborar con el nuevo régimen. Esta situación se demuestra sobre todo porque en el ámbito legislativo, fue uno de los presidentes que en las últimas décadas disminuyó su capacidad legislativa, solo logró la reforma a 31 artículos de la Constitución –a diferencia de sus antecesores, el éxito se redujo a más de la mitad-, (ver anexo), esto sin contar las llamadas reformas estructurales que ni siquiera logra discutir.

La expectativa generada por el gobierno de la alternancia supuso no solo la aportación de reformas en ciertos ámbitos de la constitución sino la transformación del país, a través de la Reforma del Estado para consolidar las bases democráticas. En este sentido, durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una comisión especial para la Reforma del Estado, en la que se consideraban nueve temas básicos para la reforma: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político, Poder judicial, sistema electoral, Federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal, reforma política del Distrito Federal, Pueblos indios, Medios de comunicación y derecho a la información, reforma económica, y derechos humanos.

Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad negociadora de los actores políticos involucrados por un lado, estos mismos actores dificultaron el tránsito de manera rápida y sin cambios y por el otro, impidieron la discusión de reformas consideradas estratégicas para el desarrollo del país.¹⁸

Sin duda alguna, el sexenio de Vicente Fox inaugura una nueva etapa en la forma del planteamiento de la Reforma del Estado. La experiencia nos manifiesta el rechazo a la unilateralidad de las reformas. De ahí que las reformas constitucionales en el sexenio de Vicente Fox, a diferencia de sus antecesores, sería un tanto magra y sin grandes transformaciones.

La reforma del Estado Hoy

¹⁸ Las denominadas "reformas estructurales" cubren tres temas básicos: la disciplina fiscal (reforma financiera), el tema laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes)

La experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con mejores servicios públicos, gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en el sistema de partidos, cuestionándose así la efectividad de las instituciones. Al mismo tiempo, el advenimiento de la democracia ha traído sin lugar a dudas, variantes que impactan la estabilidad y la eficiencia de la democracia por la tensión latente entre los diferentes actores políticos y sociales, que si bien observan mejoras en las libertades políticas y económicas, la democracia ha sido cuestionada por un lado, por sus ciudadanos al carecer de la eficacia y eficiencia en cuanto a la resolución de sus demandas y por el otro, por lo actores políticos quienes admiten que la institucionalidad actual no ha permitido encauzar el conflicto político, lo que produce descontentos y descalificaciones mutuas.

Después de las secuelas del 2 de julio de 2006, los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral al mismo tiempo que con amplios niveles de profundidad y de consenso, por ello, uno de los principales actores ha sido el PRI con su propuesta de Ley para la Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido en el que nos hemos convertido desde 1997, admiten la necesidad de cambiar las reglas adoptadas y adaptadas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados.

En la propuesta de ley, se establecen los lineamientos básicos para la conformación de las mesas de diálogos institucionalizadas como comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del estado¹⁹, a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de obtener acuerdos efectivos. En el proceso se establece la posibilidad del estudio, análisis y discusión de propuestas venidas desde los ámbitos legislativos hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se plantea convocar. Con una convocatoria tan amplia, la ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de expertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

Así como se establece el proceso a seguir, la ley enmarca la temática a discutir, la propuesta del PRI, establecía cinco temas básicos: Régimen de Estado y de Gobierno; democracia y sistema electora; federalismo; Reforma del poder judicial y garantías sociales.

Frente al nuevo contexto económico, político y social, la ley nos plantea por un lado, que para garantizar la gobernabilidad democrática en nuestro país, el sistema

¹⁹ Cabe destacar que la Ley es una ley transitoria que pone límites temporales a la discusión y concertación de las reformas, a fin de que estas no caigan en el círculo vicioso de las anteriores comisiones especiales para la Reforma del Estado, establecida la primera en el año 2000 y la segunda en el 2003, sin capacidad legislativa. De ahí la necesidad de elevar a ley la iniciativa de propuesta para la discusión. De igual forma, se establecen las condiciones del proceso de discusión, así como los temas de pronunciamiento obligatorio con la posibilidad de incluir otros temas enlistados a los obligatorios.

político mexicano deberá someterse nuevamente a un proceso de transformación profunda, y por el otro, que ese proceso deberá ser producto de la inclusión de actores políticos y sociales a fin de dar mayor legitimidad y sustentabilidad a las propuestas. Es decir, la unilateralidad y verticalidad de las reformas anteriores solo causaron desajustes y desequilibrios, lo que dio como resultado reformas en constante revisión e incluso disfuncionales para el propio gobierno.

Respecto a este último punto, la ley nos plantea la pregunta sobre ¿cuáles deberían ser los ajustes o transformaciones que deben sufrir las instituciones actuales para adaptarse al esquema de gobierno dividido? Las propuestas originadas en las consultas públicas convocadas por la ley dieron como resultado una amplia variedad de planteamientos, algunos contradictorios, que establecieron las bases de la discusión legislativa en curso y la que está por venir.

Con base en los lineamientos temáticos establecidos por la Ley para la Reforma del Estado, los resultados de las consultas públicas proyectaron las inquietudes de la sociedad y los partidos políticos para llevar a cabo la transformación del país.²⁰

Cuadro 2. Reforma constitucional y su relación con la reforma del Estado

Total de modificaciones	Año	Modificaciones anuales	Art. Modificados	Tipo de Reforma	Tipo de Gobierno
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2009) Modificaciones constitucionales Total : 45 (hasta septiembre de 2008)	2007	25	6 (dos reformas), 73, 41, 97, 99 (dos reformas), 108, 116, 122, 134	Política (elecciones y autoridades electorales)	Dividido (en ambas cámaras) 41% de dip. del partido del pres. 40% de sen. del partido del pres.
			29, 73 (dos reformas), 90, 92, 93, 95, 110, 111	Gestión (Responsabilidad de los ser. pub.)	
			82, 55, 73, 76, 89	Política (facultades del Congreso e integración de cargos de representación)	
	2008	20	16,17,18,19,20,21,22,73,	Judicial	

²⁰ La convocatoria de parte de los partidos políticos en el congreso fue tan bien recibida por los distintos sectores sociales y políticos al grado que se recibieron un total de 1157 ponencias en total; de las cuales 140 correspondieron al tema sobre federalismo; 184 para régimen de estado y gobierno, 249 para la reforma judicial, 294 para el tema de las garantías sociales y 290 para el correspondiente a la reforma democrática y sistema electoral. Las propuestas de dichas reformas fueron integradas en cinco mesas de trabajo a cargo de grupos de académicos especializados en los temas de la reforma, quienes con base en la consulta pública, elaboraron análisis técnicos de incidencia, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas recibidas, a fin de que los partidos políticos tengan una guía para la agregación de intereses en las propuestas de ley presentadas por los mismos.

			115, 123		
			69, 93, 88	Relaciones Ejecutivo-legislativo	
			73, 74, 79, 116, 122, 134	Función fiscalizadora del Congreso	
			116	Suplencia de los gobernadores	

Fuente: Elaboración propia con base en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios parlamentarios, Centro de Documentación, información y análisis, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm, *La Constitución del pueblo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2001.

En el tema de *régimen de Estado y de Gobierno*,²¹ las propuestas enfatizaron en la transformación de la relación entre poderes, en el incremento de las facultades del poder legislativo, así como del Ejecutivo, de los órganos constitucionales autónomos, de la responsabilidad de los servidores públicos y de la democracia participativa.²² Hasta ahora, el resultado legislativo sobre este particular ha producido “mínimas” transformaciones legales cuya repercusión en la constitución han sido adecuaciones a las leyes existentes, tal es el caso de las relaciones con el Ejecutivo federal, cuyas reformas establecen modificaciones a los artículos 69, 93 y 88 constitucionales a fin de resarcir las viejas disputas entre poderes. Se modifica el formato presidencial, se establecen nuevas modalidades a las comparecencias de los jefes de despacho y se posibilita la salida del presidente por un periodo corto de tiempo, sin la necesidad de solicitar permiso al Congreso. (ver cuadro 2).

Por lo que toca a las *facultades del Congreso* los planteamientos giran en torno a la capacidad legislativa de control, agilización de labores, profesionalización de las tareas parlamentarias y responsabilidad ante los ciudadanos.²³ En este punto cabe destacar que

²¹ Valadés, Diego, *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, IJ/UNAM, agosto de 2007.

²² En este punto sobresalen la introducción de la figura de jefe de gabinete con responsabilidad ante el congreso, nombramiento y remoción de los miembros del gabinete, secretarios de despacho y titulares de los órganos descentralizados del Ejecutivo federal, por parte del congreso; instrumentos de descargo de la función del gobierno en el congreso como derecho de voz del Ejecutivo en el Congreso, iniciativa presidencial preferente, iniciativa del jefe de gabinete, instrumentos de descarga de la función del control de gobierno como la interpelación del informe presidencial, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de parte del Congreso, así como presupuestos multianuales, mayor participación del senado en la política exterior, incrementar las sanciones respecto a la responsabilidad de los servidores públicos y establecimiento del servicio civil de carrera en todas las áreas de gobierno. Op. Cit., Valadés, Diego, 2007.

²³ En dicho planteamiento se manifiesta la necesidad de dar funcionalidad al trabajo legislativo, ampliando los periodos de sesiones; facultando a las comisiones para agilizar el trabajo del pleno, ampliar las facultades de investigación de las comisiones, integrar facultades de planeación, control y evaluación gubernamental con carácter vinculatorio, eliminar el veto de bolsillo, facultando al congreso a promulgar leyes aprobadas, reglamentar el cabildeo, reelección de los legisladores, rendición de cuentas, y fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Op. Cit., Valadés, Diego, 2007.

en materia de facultades se ampliaron las facultades legislativas del Congreso (artículos 73, 74, 76 y 79) en materia energética, salud, sociedades cooperativas, política exterior así como el incremento de su función fiscalizadora hacia toda la federación, sin necesariamente fortalecer las facultades sancionadoras de la entidades fiscalizadoras del país. (ver cuadro 2).

En cuanto al planteamiento de la *democracia directa* se contemplan mecanismo como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorias sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.

El *diseño federal* propuesto por los distintos sectores políticos y sociales integran temas como las relaciones intergubernamentales, federalismo hacendario, planeación y desarrollo regional, transparencia y rendición de cuentas, así como la reforma municipal, temas que trata de profundizar la descentralización, y establecer un verdadero régimen federal en el ámbito presupuestal y hacendario.²⁴

El tema de las reformas de estado vinculadas a las *garantías sociales* tiene como enfoque, el cumplimiento por parte del Estado de los derechos sociales que garanticen los recursos suficientes para producir bienes y servicios de los que depende el cumplimiento efectivo de tales derechos, así como la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales, es decir, temas vinculados con el desarrollo social como el derecho a la educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, derechos laborales, derechos indígenas, derecho de las mujeres y de los grupos vulnerables.²⁵ Respecto a estos últimos tres puntos: democracia directa, diseño federal y garantías sociales, no ha habido resultados legislativos.

²⁴ De acuerdo con los documentos, se propone descentralizar a los gobiernos estatales y municipales al otorgarles facultades recaudatorias; ampliar las bases del reparto entre la federación y los estados en torno al petróleo, la electricidad, el tabaco y el alcohol, y algunos otros productos bajo un esquema de distribución 60-40; profundizar en las relaciones intergubernamentales al oficializar la celebración de convenios entre Estados y municipios; reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas. Al mismo tiempo, se plantea avanzar en el desarrollo regional mediante la institución de un Plan de Desarrollo Nacional en el que se integre a los estados y municipios estableciendo una comisión intersectorial, cuya aprobación estaría a cargo del Congreso Federal y de los congresos locales; implementar la reelección inmediata de los presidentes municipales, e implementación de sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las entidades federales y municipales. Respecto al tema del Distrito Federal, los planteamientos giran en torno al reconocimiento del Estado 32 y la creación de un cuarto nivel de gobierno metropolitano. Casar, Maria Amparo, *Análisis técnico y propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública)*, CIDE, agosto de 2007.

²⁵ Para llevar a cabos tales objetivos, los planteamientos en el rubro de las garantías sociales se vinculan con el diseño presupuestal y blindaje del gasto público. En el ámbito de los derechos sociales, el planteamiento abunda en temas como la educación y la obligatoriedad del Estado para ofrecer educación hasta el nivel medio superior. Otros temas son el de la cultura y el deporte como derecho social; la salud como un derecho universal y la vigilancia de la sociedad en el cumplimiento del Plan Nacional de Salud, la seguridad social y un sistema universal de pensiones así como un sistema nacional de ingreso ciudadano universal, el derecho a la alimentación de calidad, y el derecho a la vivienda de todas las personas mediante programas de reservas territoriales para la vivienda. En el ramo laboral y sindical, la propuesta de reforma sugiere fortalecer la democracia y la libertad sindical. La propuesta contempla como uno de los derechos sociales el medio ambiente, en el que se propone asegurar el derecho al acceso universal al agua limpia; el tema de equidad y género incorpora la transversalidad de la perspectiva de género en todas las leyes, políticas y programas, así como la no discriminación. Finalmente los derechos humanos es otro punto sustantivo en la agenda social, en la que se proyecta dotar de jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos así como la plena autonomía de la Comisión de Derechos Humanos y su vinculación jurídica. Seminario Universitario de la Cuestión Social, *Las garantías sociales en la reforma del Estado*, UNAM, Agosto 2007.

No obstante, en el ámbito de la *reforma judicial* encontramos algunos resultados. Las propuestas se concretaron en diez temas básicos: acceso a la justicia, tribunal constitucional, fortalecimiento del poder judicial, consejo de la judicatura, órganos de impartición de justicia local, ministerio público, juicio de amparo y derechos humanos, sistema penitenciario, y seguridad pública. Todas estas propuestas integraron una reforma que por un lado, intenta fortalecer las diversas instituciones que imparten justicia y por el otro establecer mecanismos de acceso de todos los sectores sociales a una mejor distribución e impartición de justicia.²⁶ (ver cuadro 2)

Una de las reformas más controvertidas es la que corresponde al tema de *democracia y sistema electoral* que de acuerdo con Camou, este tipo de reformas proveen de legitimidad, credibilidad y confianza a los gobiernos por parte de la sociedad, de ahí que la propuesta de reformas en este ámbito se sustente en la búsqueda de "... la mejora de las normas y la práctica electoral , así como la recuperación de la confianza social en las elecciones."²⁷

La propuesta en torno al tema electoral, se dividió en cuatro apartados: 1) precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos; 2), Integración de los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral; fiscalización y vigilancia de los partidos políticos; 3) sistema de partidos y coaliciones electorales; y 4) justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades y delitos electorales.²⁸

Como se observa, la agenda de temas propuestos por los partidos así como por los distintos sectores sociales participantes en la convocatoria, ofrecen los insumos necesarios para la integración de la agenda legislativa por discutir e integrar. De las propuestas podemos distinguir aquellas que como mencionamos páginas arriba, requieren amplios consensos como las reformas constitucionales vinculadas con los temas de profundización democrática como es el caso del régimen de Estado y de gobierno y algunas propuestas relacionadas con el Poder Judicial; o aquellas cuyos consensos dependen de la capacidad negociadora del gobierno con los distintos

²⁶ De la multiplicidad de elementos que integran cada uno de los temas propuestos sobresalen en el ámbito del acceso a la justicia, el establecimiento de juicios orales como mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Otra propuesta que llama la atención dentro del cúmulo de temas es la creación de un tribunal constitucional especializado en la justicia constitucional y separado de la Suprema Corte de Justicia Nacional y el otorgamiento de facultades a la Suprema Corte de Justicia para generar iniciativas de ley, entre las más destacadas. Valadés, Diego, *Reforma al poder judicial. Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre reforma al Poder Judicial*. IJ/UNAM, Agosto de 2007.

²⁷ Alcocer Villanueva, Jorge, *Reforma Electoral*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. Agosto 2007, p. 4.

²⁸ Lo más sobresaliente de las propuestas se relacionan con la prohibición de los precandidatos a contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación; se prohíbe utilizar las campañas institucionales de comunicación social para la promoción personal así como la prohibición de terceros a contratar espacios publicitarios a favor de un candidato. En cuanto al tema sobre el Instituto Federal Electoral, las propuestas más polémicas giran en torno a la remoción anticipada y nombramiento del Consejero presidente, así como sustitución escalonada de los consejeros electorales; rendición de cuentas de los consejeros electorales, regulación de encuestas y conteos rápidos y la renovación escalonada de los magistrados y distribución de funciones de la sala superior y de las cinco salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Op.cit., Alcocer Villanueva, Jorge, 2007.

sectores afectados como es el caso de las reformas administrativas vinculadas al tema del rediseño federal y judicial y a las garantías sociales. Finalmente y no menos conflictivas son las reformas políticas relacionadas con las condiciones de competencia electoral discutidas en las correspondientes mesas sobre el sistema electoral mexicano.

De la integración y análisis de las distintas propuestas, los partidos políticos, al día de hoy, han logrado el acuerdo parcial en dos temas básicos: la reforma de algunos lineamientos en materia electoral y judicial. Para el primer caso, el 12 de septiembre de 2007, el Congreso aprobó un paquete de reformas electorales en el que se modificaron nueve artículos de la constitución (6, 41, 85, 49, 97, 108, 116, 122 y 134), de los cuales se desprenden reformas vinculadas con el sistema de partidos, coaliciones, financiamiento y acceso a los medios de comunicación, integración del IFE, regulación de campañas y precampañas y fiscalización de los partidos.²⁹

En general, la ley electoral que integra el paquete de reformas para la transformación del estado, se observa inacabada y planeada para las elecciones a corto plazo (julio de 2009), sobre todo, porque las medidas adicionadas integran mecanismos que regulan la problemática suscitada en la última elección presidencial, todo relacionado con el sistema de competencia partidista. La tercera generación de reformas electorales, como la denominan sus promotores, intenta ajustar y esclarecer las reglas de competencia con base en la última experiencia electoral, olvidándose de elementos tan importantes para la profundización democrática como la creación de partidos regionales, las candidaturas ciudadanas, la democracia interna de los partidos políticos, la descentralización financiera de los partidos, la educación cívica por parte de los partidos y órganos electorales, así como la institucionalización de los partidos políticos.

Por su parte, la reforma judicial, aprobada el 12 de diciembre de 2007, en primera instancia en la Cámara de Diputados y en espera de ser ratificada por el Senado y por los congresos locales, establece las bases de un nuevo sistema penitenciario a nivel nacional en el que se busca la aplicación de penas alternativas, la reparación del daño a las

²⁹ En el ámbito del sistema de partidos, se estipula que la creación de nuevos partidos será cada seis años, en el rubro de coaliciones, la norma electoral establece que cada uno de los partidos coaligados aparecerá en la boleta con su propio emblema, los votos, resultantes de la coalición electoral, se sumarán a favor del candidato de la coalición y contarán por separado, a favor de cada partido. En la modalidad de financiamiento y acceso a los medios de comunicación, la ley estipula una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario y de campaña, por el que se reduce los montos a la mitad en campañas de elección presidencial y 70% en elecciones intermedias; en cuanto al financiamiento privado, este no puede ser mayor al 10% del tope de campaña. En cuanto al acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación, la ley prohíbe a los partidos, sus dirigentes, afiliados, precandidatos, candidatos, adquirir por sí mismos o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; el IFE es la única autoridad encargada de la administración del reparto de los tiempos en medios de los partidos. La ley prohíbe en la propaganda política expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas. Como consecuencia de la reducción del financiamiento, la ley fija los tiempos de precampañas y campañas que no pueden durar más de 60 y 40 días para las primeras y 60 y 90 días para las segundas, dependiendo del tipo de elección.

En el apartado sobre el Instituto Federal Electoral, la ley establece las nuevas modalidades respecto a la integración, reelección y remoción del consejero presidente y de los consejeros electorales. Al mismo tiempo se abre la posibilidad para que el IFE asuma, mediante convenio, la organización de elecciones locales. Finalmente, la ley contempla una serie de medidas respecto a la fiscalización de los partidos. Por último, se autorizan los recuentos parciales y totales de los sufragios en los consejos distritales, cuando haya diferencia del uno por ciento en los resultados y a petición del partido que quede en segundo lugar.

víctimas y la creación de cárceles especiales para la delincuencia organizada.³⁰ Es decir, del caudal de propuestas establecidas para el tema judicial, los partidos políticos en la cámara baja, únicamente establecieron algunos lineamientos relacionados con los mecanismos de acceso a la justicia, omitiendo por lo menos en este paquete de iniciativas, la segunda parte de las propuestas expresadas en la consulta pública: el fortalecimiento del Poder Judicial. Tanto la reforma electoral como la judicial, se presentan como reformas inacabadas y sometidas a los lineamientos partidarios en función de la competencia política. ¿Será posible que nos enfrentamos a una reforma que lejos de profundizar la gobernabilidad democrática, nos lleve exclusivamente al acuerdo inmediato de los actores políticos?; ¿cuánto más tendremos que esperar a que la democracia mexicana consiga consolidarse?

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos enfatizado en la necesidad de definir las reformas de acuerdo con la temática y la profundidad de la reforma, todo ello con el propósito de identificar las distintas transformaciones por las que ha pasado el país, las temáticas incluidas que identifican el proyecto transformador de los diferentes gobiernos unificados desde las administraciones consideradas “neoliberales”, cuyos cambios le han dado forma al Estado actual del país, hasta las inconclusas propuestas de cambio que intentan integrar a un número más amplio de sectores al proceso de transformación del país.

Las diferentes administraciones desde Miguel de la Madrid, hasta la actual administración de Felipe Calderón se han caracterizado por un punto de apoyo en la transformación (económico, político, y/o administrativo), lo cierto es que pese a las propuestas de cambio, estas no han sido lo suficientemente integrales como para manifestar la profundidad de las mismas, de ahí la constante preocupación de las diferentes administraciones por intentar “grandes transformaciones” que se limitan a rubros específicos y focalizados, lo que retrasa la solución efectiva y eficiente de las demandas sociales en una democracia cuyo déficit se manifiesta por la inoperatividad de la organización pública actual, así como por la falta de vocación social.

Las propuestas de reforma al día de hoy son una invitación a llevar a cabo la transformación integral del país, que incluye lo social, con la participación de los diferentes sectores, sin embargo, tal parece que las consultas públicas convocadas por los actores políticos no han servido como referente para la integración y agregación de propuestas a las iniciativas de ley que hasta ahora se muestran inacabadas, y que obedecen más a los tiempos electorales o de competencia política que a las posibles soluciones de los problemas a corto y largo plazo que requiere la demanda social.

³⁰ La iniciativa de ley estipula la creación de un sistema nacional de defensoría pública con abogados que no podrán ganar menos de lo que percibe un agente del Ministerio Público. En cuanto a la prisión preventiva se pretende que sólo pueda aplicarse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos se establecen mecanismos para la solución de controversias que por mandato constitucional expreso procuren asegurar la reparación del daño hacia las víctimas y el inculpaado se responsabilice de sus actos. Asimismo se cambia la denominación de readaptación por reinserción, ya que se buscará que los sentenciados al terminar sus condenas se inserten nuevamente en su entorno social.

Es muy incipiente dar un diagnóstico de los dos primeros paquetes (electoral y judicial) producto de las propuestas de reforma, sin embargo, todo apunta a que mientras que las propuestas de los diferentes sectores se vislumbran integrales, las reformas resultantes de esas propuestas constituidas por los partidos en el congreso, se observan limitadas por la visión electoral a la que están sujetos, más que por una visión de política pública a largo plazo.

Anexo. Reformas constitucionales (1982-2006)

Titulares del poder Ejecutivo Federal	Año	Modificaciones	Art. Modificados	Tipo de Reforma	Tipo de Gobierno	
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) Modificaciones constitucionales Total: 67	1982	16	22, 73, 74,76,89,108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134, 94, 97,	Gestión Pública (responsabilidad de los servidores públicos)	Unificado 74.8% de dip. del partido del pres. 99% de sen. del partido del pres.	
	1983	10	4 (dos reformas), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73,	Económica y social		
	1985	2	115 20, 79	Gestión pública		
	1986	15		52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107, 18 transitorio (dos reformas),	Reforma Política	Unificado 73% de dip. del partido del pres. 99% de sen. del partido del pres.
				123, 17 (transitorio),	Gestión Pública	
	1987	23		17, 27,	Social	
				46, 73, (tres reformas), 74 (tres reformas), 89, 94, 97, , 110, 111, 115, 116, 127, 19 (transitorio)	Gestión Pública	
				101, 104, 107	Judicial	
				78, 79	Política	
	1988	1		89	Gestión	
Carlos Salinas de Gortari (1988-1991) Modificaciones constitucionales Total: 56	1990	12	5, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 18(trans.), 19 (transitorio),	Política	Unificado 52% de dip. Del partido del pres. 93% de sen. del partido del pres.	
			28,123,	Económica		
			17, (transitorio)	Social		

	1992	9	3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102, 130, 17 (transitorio)	Social (culto religioso)	Unificado 64% de dip. del partido del pres. 97% de sen. del partido del pres.	
	1993	33	3, 31 (dos reformas)	Social		
			16, 19, 20	Judicial		
			28, 123	Económica		
			41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73(dos reformas), 74 (tres reformas), 76, 79, 82, 89, 100	Política		
			104, 105, 107 (dos reformas), 122	Gestión pública		
1994	2	41, 82	Política			
Ernesto Zedillo (1994-2000) Modificaciones constitucionales Total: 78	1994	28	21, 55, 73, 76, 79,89, 93, 94, 95-108, 110, 111, 116, 122, 123	Judicial (independencia del Poder Judicial)	Unificado 60% de dip. del partido del pres. 74% de sen. del partido del pres.	
			56	Política		
	1995	1	28			Económica
	1996	23		16, 20, 21, 22, 94, 97, 98, 99, 101, 105, 107, 108		Judicial
				35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 110, 111, 116, 122		Política
1997	3		30, 32, 37	Política (derechos)	Dividido (en una sola de la cámaras) 48% de dip. del partido del pres. 60% de sen. del partido del pres.	
1999	20		16, 19, 22, 25, 58, 73 (tres reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115, 123	Judicial		
2000	3		4, 20, 73	Judicial		
Vicente Fox (2000-2006) Modificaciones constitucionales Total: 31	2001	5	1, 2, 4, 18, 115	Social (garantías individuales)	Dividido (en ambas cámaras) 41% de dip. del partido del pres. 36% de sen. del partido del pres.	
	2002	3	3, 31, 113	Social (educación preescolar)		
	2003	3	63, 73, 77	Política (organización sesiones del congreso)		

	2004	6	65, 73(dos reformas), 74 89, 2º transitorio	Política (ampliación de facultades del congreso)	Dividido 30% de dip. del partido del pres. 35% de sen. del partido del pres.
	2005	9	14, 18, 21, 22,	Judicial	
			46, 73(dos reformas), 76, 105	Gestión Pública (límites entidades federales)	
	2006	5	1, 105	Social (DH)	
			26, 73 (dos reformas)	Gestión (Planeación democrática)	

Fuente: Elaboración propia con base en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios parlamentarios, Centro de Documentación, información y análisis, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm, *La Constitución del pueblo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2001.

DE LAS CAUSAS Y FINES DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Por Dra. en C © Martha Franco Espejel ¹

RESUMEN

Cuando se habla de la reforma del Estado, es menester encontrar la causa de tal acto. En la presente ponencia trato, brevemente de expresar la causa de los acontecimientos mexicanos, por los cuales no podemos reformar al Estado. Así mismo trato de explicar, cual es la causa última por la cual los mexicanos no podemos alcanzar el bien común, que es el fin propio de nuestro Estado mexicano. Desde hace centurias nos hemos dado a la tarea de buscar, sin encontrar, ese ansiado bien común, explico el por qué de todos nuestros males y su causa, que es la educación malsana que nos acoge y por la cual seguimos siendo esclavos de la ignorancia y la desolación.

¹ Miembro fundador de la REDIPAL. Académica Investigadora del Instituto Politécnico Nacional.

DE LA CAUSA Y FÍN DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Tengo más de 13 años escuchando, de manera consecutiva, año con año, presidente a presidente, el tema de la “*Reforma del Estado y la necesidad de reformar al Estado Mexicano*”. He atendido a grandes oradores, que han argumentado de: Desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo de la administración pública. He puesto todo mi esmero para captar por todos los medios ¿qué se quiere hacer con México? porque cuando oigo hablar de la Reforma del Estado, nunca se habla de la causa real y del fin último de la Reforma del Estado, así tampoco se trabaja sobre nociones comunes, tanto de lo que es una reforma, como de lo que es un Estado. Se ha llegado a declarar turbiamente que el Ejecutivo Federal es el Estado, se confunde a la administración pública con el poder político, al Derecho *per se*, con la justicia y con el Derecho Positivo, etc. y seguimos viviendo todos los mexicanos en la confusión, pobreza y desorden, sin hacer lo correcto.

Para que se me entienda, necesito aclarar, primero, el concepto de Estado. Indudablemente que el Estado es un analogado de la persona, el ser humano es persona por ser uno (indivisible, inigualable e irrepitable) y porque se domina a sí mismo, es el ser que tiene dignidad por su señorío humano. Cuando el ser humano se une con otros seres humanos, forma a la Unidad Social que se convierte en Estado por su dignificación grupal humana en relación del uno con los otros. El Estado también es un ser único identificado, es también indivisible, inigualable e irrepitable, con la dignidad propia que le da su soberanía y su contexto social. Cada Unidad Social tiene como todo ser real, sus características y tendencias sustanciales, de donde surge su identidad, algunos confunden esta Unidad Social con la nación, sin embargo la nación son las particularidades de un grupo determinado que funge como elemento de la Unidad Social (Estado), de tal forma que existen determinados Unidades Sociales, que no sólo son policulturales si no polinacionales. Una nación es un grupo social que tiene características accidentales propias, como la lengua, costumbres, expresiones artísticas, etc.

(pueblos indígenas) y que indudablemente se identifica con toda la Unidad Social “Estado” a la que pertenece como una parte del sistema.

El Estado, entonces, es un cuerpo agrupado real, que está constituido por elementos nucleares (persona) y órganos especializados, pero que éstos no dejan por sí mismos de ser parte del todo. Cuando la Unidad Social (Estado), que está conformada por seres humanos, con todas sus facultades y tendencias, principalmente su inteligencia y voluntad, descubre y acepta el derecho que se revela a la recta razón (derecho natural) en relación a lo mío y lo de otro², determinan que por sus facultades y tendencias, tienen capacidad y necesidad de ser dueños de un espacio propio para su vida digna lo cual trasciende a la Unidad Social, la cual a su vez se convierte en dueña del espacio social³ necesario para vivir.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se denomina al espacio social de la Unidad Social mexicana, con el término de “territorio nacional”, el cual contiene tierra, agua y al espacio aéreo, estos bienes son lo nuestro, lo cual es reconocido por otras unidades sociales, sin perder o menoscabar la necesidad de la propiedad privada (derecho humano) la cual es fundamental para la existencia de lo mío y lo del otro que a partir de su determinación se reconoce lo nuestro, que son los bienes comunes a todos los integrantes de la Unidad Social mexicana. Lo mío y lo del otro, es la determinante para que cada quien viva con dignidad en plenitud, y lo nuestro, es lo determinante para el bien común, y todo es parte del Estado mexicano. El bien común es lo que tutelara el Estado a través de su gobierno.

A partir de que las personas inmersas en la Unidad Social se autodeterminan por la recta razón, surge la forma política que estructurará el poder político del uno ante todos y de todos ante uno, aquí en la forma política se establece, a través del mandato de todos, la forma de gobierno y sus leyes positivas o derecho positivado, el cual, si va en contra del derecho *per ser*

² Lo mío y lo de otro, son la fuente del derecho, porque el ser humano se asume como persona con pleno dominio de ella y de lo suyo en relación con lo de otro.

³ Espacio, es la cantidad real material que ocupa un ser, en el caso humano el espacio inicia con su propia cantidad de materia la cual ocupa un lugar más la cantidad de materia (aire, tierra, agua) que necesita para vivir dignamente.

(derecho natural) indubitavelmente que la Unidad Social esta predestinada a ser partícipe de sucesivos movimientos sociales, pacíficos o armados, por la violación a los Derechos Humanos fundamentales no incluidos o violentados por el Derecho Positivo, lo que ha sucedido constantemente en México patentado en su historia. La aceptación voluntaria del régimen de gobierno, de todos los miembros de la Unidad Social, legitima a éste, de tal forma que cuando toda la Unidad Social acepta voluntariamente la dictadura, o la monarquía, o la república, legítima esa forma de gobierno, hasta que el movimiento humano por necesidad decida cambiar. Recordemos que para que ésta libertad de aceptación o rechazo se dé por parte del pueblo, es necesario un éste, sea una comunidad educada, cuestión por la cual México, no ha atinado en un verdadero cambio para el desarrollo, pues desde la conquista de América hasta nuestros días, México se ha caracterizado por la discriminación, elitismo y mala educación de sus habitantes.

Con lo anterior podemos determinar que la voluntad de la unidad social constituye una persona moral⁴ llamada Estado, la cual tiene elementos propios de su especie. El primer elemento propio, son las personas que voluntariamente se han unido y que ésta unión por su perfección tiene valores, sin las personas que en plena razón y voluntad aceptan ser parte de la Unidad Social, el Estado simplemente no existe. De igual forma el Estado, necesita espacio material (tierra, aire y agua) para su vida digna. El Estado también tiene un Sistema Político y un Marco Jurídico en donde ambos se convalidan y pueden ser, en forma indistinta, causa próxima el uno del otro. Así podemos tener que el Derecho impone la necesidad de un Sistema Político de Justicia para el bien común ya que el Estado es la persona que salvaguarda, protege y tutela todos sus elementos reales para que todos vivan en bienestar y la persona pueda alcanzar su fin último.

Por lo anterior se puede afirmar, mediante la evidencia que la causa primera del nacimiento de un Estado es su Unidad Social, las personas, las vidas humanas que están inmersas en el grupo. De tal forma que, cuando se habla de la reforma del Estado, insisto desde 1995, es un término equívoco y por lo tanto, empezó viciado un cambio que esta destinado a la nada, ya que tendríamos que

⁴ Ficción jurídica para determinar y reconocer a un ente social formado voluntaria y legalmente por los miembros de una unidad social.

destruir a las personas y a la Unidad Social, al dominio de su territorio y espacio, el sistema político y el marco jurídico para que exista una reforma del Estado. Por analogía, cuando un órgano del cuerpo humano está enfermo y necesita un cambio de situación, de órgano enfermo a órgano sano, se trata la enfermedad del órgano, pero no se mata al paciente.

El Estado Mexicano, es una unidad plena social, que presenta enfermedad de uno de sus elementos, que puede ser su sistema político o su marco jurídico o su forma de gobierno o simplemente necesitamos educar a nuestro pueblo. Realmente lo que se pretende desde hace más de un siglo, es estructurar el sistema político, su gobierno y el marco jurídico mexicano para un presunto “beneficio común”. El bien común es el fin de la reforma, cuestión que exige comentar, brevemente algunos aspectos de la historia mexicana y sus presidentes desde 1917, para encontrar la falla o enfermedad y poder obtener, con toda claridad las estrategias de curación.

Es innegable que la mayoría de los mexicanos, en general, ha padecido durante más de dos centurias, de pobreza extrema, de pésima educación para el desarrollo integral humano, de mala alimentación, de pésima salud, de mala distribución de la riqueza, de caudillismo, de líderes militares y políticos ambiciosos, sin escrúpulos y con una falta evidente de conocimiento para administrar un Estado con la finalidad del bien común. Ejemplos de nuestras tragedias políticas son muchos, los más próximos son: Álvaro Obregón y los Tratados de Bucareli a favor de Estados Unidos en materia petrolera; Plutarco Elías Calles y la sin razón de levantamientos armados post revolucionarios, por su falta de prudencia política, recordemos que este presidente fue el impulsor del hoy Partido Revolucionario Institucional y la subyugación del desarrollo intelectual mexicano; Emilio Portes Gil y el primer fraude electoral mexicano después de la revolución a favor de Pascual Ortiz Rubio, el cual todo su mandato se subordinó a Calles; Lázaro Cárdenas, a pesar de la expropiación petrolera y el resurgimiento de un nacionalismo que se fundamentaba, no en la Unidad Social de ese presente si no en glorias pasadas (grave error), forjó los cimientos políticos, para que el partido oficial se mantuviera en todo el siglo XX y dió nacimiento al corporativismo

mexicano. De ahí hasta hoy, la política mexicana ha estado subsumida al corporativismo, CTM, SNTE por ejemplo, a la represión, a la corrupción, al amiguismo y compadrazgo, a intereses extranjeros particulares. Los gobernantes más contemporáneos son amigos, hijos o familiares lejanos, de revolucionarios que carecen de la real ética política del ideólogo, estadista o revolucionario que lucha por el bien común de su pueblo mexicano. Hoy tenemos gobiernos de jóvenes educados con la ideología norteamericana de la competencia desleal y el capitalismo exacerbado, tenemos gobiernos de empresarios formados en el extranjero sin el menor ápice de nacionalismo mexicano, que buscan la riqueza a costa del pueblo mexicano o tenemos gobernantes que ni mexicanos son, porque se inclinan ante más de una bandera. El milagro mexicano nunca llegó. No hace falta enunciar los delitos cometidos por Miguel Alemán Valdés, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, a los cuales la historia ya los ha juzgado y los mexicanos seguimos padeciendo sus conductas insanas, ilegales, ilícitas e inmorales.

El Estado mexicano, a pesar de sus acontecimientos históricos devastadores sin lugar a dudas sigue en pie, porque los mexicanos seguimos siendo mexicanos, sufriendo la injusticia e ignorancia a pesar de nuestra enorme grandeza humana. El sistema político mexicano ha tomado muy en serio el nacionalismo, para aniquilarlo.

Partiendo de todo lo argumentado bajo evidencia plena, que a la realidad engrandece y si la Unidad Social es la causa primera del Estado, podemos preguntarnos. ¿Podemos cambiar al Estado? ¿Es necesario cambiar nuestra forma de gobierno? ¿Los mexicanos hemos tenido, en los tiempos modernos y contemporáneos a buenas personas como gobernantes, hombres y mujeres con valores y virtudes de gobernantes que trabajen para el bien común? ¿Los mexicanos hemos aceptado voluntariamente a nuestros gobernantes o hemos sido manipulados en nuestro consentimiento? ¿La Unidad Social mexicana necesita un nuevo marco jurídico? ¿La Unidad Social, necesita cambiar de fondo su conducta?

Contestando a las preguntas, ¿Podemos cambiar al Estado? enfáticamente, no podemos cambiar al Estado, no lo podemos reformar, lo podemos perfeccionar, porque es un ente compuesto, es un todo sistémico, podemos mediante la voluntad de todos los miembros cambiar lo que esté enfermo, como la educación de la unidad social, cambiar de forma de gobierno, de sistema político, etc.

¿Es necesario cambiar nuestra forma de gobierno? bajo el entendido de que el gobierno, es un ente grupal sometido a la voluntad suprema del pueblo, por medio del cual se establecen las normas legales, administrativas y operativas para que el pueblo viva con dignidad humana, el gobierno es la autoridad otorgada por el pueblo para el pueblo. El gobierno puede tener diferentes tipos de organización política y jurídica, porque está sometido a la máxima ley de un Estado dada por la voluntad suprema y expresa del pueblo. La organización se caracteriza por la formación, relación y funcionamiento de elementos o instituciones de poder jurídico-político de un Estado. Si entendemos que nuestra forma de gobierno es “republicana y democrática”, creo que nadie, quisiera cambiar a sus respectivas dicotomías, “monarquía y totalitarismo o a la “dictadura y socialismo”.

En México, para alcanzar el bien común de todos, se debe acoger con pleno conocimiento de causa el sistema de gobierno republicano y democrata, pero la democracia legítima, que da la libertad por conocimiento de causas. Aquí podemos afirmar que la democracia plena no existe y que en México, ni tan siquiera tenemos una forma insipiente de democracia, pues para ser libre y decidir se necesita el conocimiento y lo que tenemos es la manipulación de la verdad, el disfraz, la agresión, el mercantilismo político, la inducción al error etc. simplemente hay que ver los spots electorales por los que cruzamos en estos momentos, no hay política que se dirija al bien común, es politiquería de personajes, peleas de ignorantes y déspotas. Parece ser que el problema siguen siendo las personas y no las instituciones.

¿Los mexicanos hemos tenido, en los tiempos modernos y contemporáneos a buenas personas como gobernantes, hombres y mujeres con valores y virtudes de buenos gobernantes que trabajen para el bien común? Aquí iniciamos con problemas serios, muy serios, pues ¿qué se necesita poseer, para ser un buen

gobernante? Muchos filósofos y pensadores, afirman y estoy de acuerdo, que el mejor gobernante es aquel ser humano, varón o mujer, que tiene en su poder los valores inherentes a la relación humana, tiene los valores de solidaridad, subsidiariedad, lealtad, respeto y afectividad. Pero no solo es un ser humano con valores, es un ser humano que es virtuoso, porque sus actos humanos se realizan a través de la prudencia, la fortaleza, la templanza y la justicia. Su actuar político prudente está plagado también de conocimiento de: su gente; la o las culturas de su pueblo; las debilidades y fortalezas de su Estado; ciencias y técnicas administrativas y financieras, para administrar con toda rectitud y justicia. También su actuar político debe estar basado en su recta razón dirigida al bien de todos sus gobernados. Ahora, comparemos este deber ser, a lo que ha sido en la realidad mexicana y el resultado es un catastrófico desengaño. Porque lo que ha fallado es el ser humano gobernante, que se ha abandonado a los peores vicios sociales, más no el tipo de gobierno. Porque lo que ha fallado es la libertad del pueblo, que se sigue moviendo entre la ignorancia y fantasía. Todos nosotros hemos dejado de ser los ejecutores del bien y nos hemos convertido en los operadores del mal.

¿Los mexicanos hemos aceptado voluntariamente a nuestros gobernantes o hemos sido manipulados en nuestro consentimiento? Cuando realizamos un análisis de los movimientos socio-políticos a partir de las ciencias políticas, podemos tener la evidencia de lo que es la respuesta a la pregunta, indiscutiblemente desde hace centurias, los mexicanos no hemos aceptado libremente a nuestros gobernantes, ya que nuestra voluntad de consentimiento, siempre se ha encontrado viciada por el error o por la ignorancia, cuestiones que impiden la libertad de autodeterminación. Coloquialmente se dice que hay que tener al león dormido, lo cual implica, que cuando se duerme al pueblo, se le nubla el entendimiento a base de: Mala educación, mitos, leyendas y mentiras; Promesas nunca cumplidas; Falta de información veraz, clara y oportuna. Al pueblo mexicano se le sigue dando como en tiempos de los romanos, pan y circo, más nunca justicia. En este rubro podemos afirmar que los sistemas educativos históricos mexicanos han sido los manipuladores de la mente humana, hoy por hoy para el sistema educativo mexicano contemporáneo, dominado por la OCDE,

es mejor que el mexicano sume, reste y pseudo lea “perfectamente”, a que el pueblo se eduque en la recta razón, pues esto es muy peligroso para el sistema político, que esclaviza el espíritu de todos.

Por todo lo anterior, es de afirmarse, que los mexicanos no hemos aceptado libremente a nuestros gobernantes, se nos ha violado nuestro derecho al conocimiento y sin conocimiento nunca somos libres.

¿La Unidad Social, el pueblo de México necesita un nuevo marco jurídico? Mucho se ha hablado de que necesitamos una nueva, moderna constitución política, lo cual es el absurdo más grande ¿los mexicanos nos vamos a dar solitos un golpe de Estado? Es realmente incoherente el supuesto. Cuando el pueblo mexicano dictó sus órdenes en la constitución de 1917, innegablemente, no sabía cuáles iban a ser los problemas que enfrentaríamos en el siglo XXI. Si reformamos simplemente lo anquilosado conforme la recta razón aplicada al derecho positivo, encontraremos que ese documento que fue fuente de admiración y paradigma de muchos otros países, se perfeccionará y su valor seguirá aumentando. Esta perfección requerida y esperada, se tiene que ajustar a la realidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe reconocer los Derechos Humanos inherentes a cualquier ser humano, aunado al otorgamiento de las garantías constitucionales que otorga, este problema es de décadas, los legisladores y algunos jurisconsultos no aceptan que se establezca en la carta magna el reconocimiento de todos los derechos humanos, porque trae implicaciones legales y de justicia negada al pueblo de México. Para muchos legisladores, jurisconsultos y empresarios, les parece molesta la soberanía nacional y el dominio en propiedad de lo que es nuestro como mexicanos, sin darse cuenta que cuando aceptamos como unidad social el menosprecio de nuestra soberanía por una globalización o mundialización, no solo nos convertimos en mexicanos violados, a los cuales se les arrebató su dignidad, si no que nos convertimos en esclavos, obvio de países más poderosos económicamente, que se convierten en nuestros tiranos.

Nuestra carta marga no se puede aniquilar, pues este documento es el elemento fuente de nuestro señorío como mexicanos.

¿La Unidad Social, necesita cambiar de fondo su conducta? Recordemos que la unidad social mexicana está formada por personas y cada ser humano mexicano, es la célula del sistema. Cada uno de nosotros, somos cadenas relacionadas con el todo y viceversa, de tal forma que nuestra conducta se relaciona con lo que aprendemos de nosotros mismos y del sistema en general. Los seres humanos, somos los únicos seres materiales que tenemos entendimiento y voluntad, que se educan para ser libres, produciendo hombres y mujeres rectos, buenos y autodeterminados y todo esto se refleja en nuestras conductas personales privadas y sociales. Las evidencias nos dicen a gritos, que necesitamos cambiar nuestra conducta de indolencia, de desaliento, de ignorancia y conformismo. La imagen, de ser un pueblo solidario, tan aplaudida en el mundo, es mera fantasía, la realidad dice otra cosa. Como sociedad tenemos conductas que simplemente expresan nuestra falta de valores en la relación social, no se diga nuestros conflictos interiores por falta de autoestima, hablar de solidaridad, subsidiariedad, lealtad, respeto, justicia, es la nada, hay que reconocerlo, somos un pueblo ignorante y con una gran falta de desarrollo humano integral (no estoy hablando del desarrollo humano bajo los parámetros economicistas modernos que tienen sus grandes, grandísimas deficiencias, si no del desarrollo humano como esencia para alcanzar la felicidad). No funcionamos como seres humanos completos, funcionamos como seres humanos enfermos de desesperanza, lo cual lleva al suicidio de la sociedad para el bien común.

Por todo lo comentado, ¿para qué cambiar? ¿Qué pasa en México? ¿Qué reformamos?, ¿Qué cambiamos? La finalidad del cambio, es que insistimos en el deber de alcanzar el bien común, el cambio de ruta es necesario, porque no hemos podido alcanzar ese tan ansiado bien común. No es cuestión económica, como nos han hecho creer, es cuestión de llegar a la felicidad, todos y todos somos todos, en pleno equilibrio del bienestar debido para cada uno y para todos. No es cuestión de riqueza, es cuestión de tener lo que en exacto derecho humano nos pertenece en relación a nuestro señorío humano, basado en nuestras tendencias y facultades, tenemos derecho a un trabajo y que éste sea digno, tenemos derecho a un salario digno, tenemos derecho a una alimentación digna,

tenemos derechos a ser varones y mujeres sanos, tenemos derecho a un inmueble digno que llamemos casa u hogar, pero sobre todo tenemos derecho a ser educados para ser felices con nuestra perfección humana.

En México, lo anterior no se dá, en ningún plano ni circunstancia, por lo que tenemos que reformar y cambiar nuestro sistema humano de relación de poder, cuyo lema sigue siendo “el fin justifica los medios” por un sistema humanista de relación social en donde lo importante sea el bien común, y para que se dé esto, necesitamos cambiar total y diametralmente nuestro sistema educativo. Necesitamos cambiar nuestra desesperanza por prudencia, fortaleza, templanza y justicia. Necesitamos cambiar el contenido de nuestro entendimiento para ser más humanos y menos dinero o poder político. Necesitamos ser líderes de nuestra vida y de nuestro entorno. Necesitamos encontrarnos a nosotros mismos, y reconocernos como lo que somos cada uno, seres humanos íntegros, inigualables e irrepitibles, de aquellos que saben que es mejor morir de pie que vivir nuestra efímera existencia material de rodillas. Necesitamos que nuestro sistema educativo, forme líderes y no mano de obra para los intereses extranjeros o nacionales de unos cuantos. Sin una real reforma educativa no tendremos un cambio para el bien, a pesar de cualquier otro cambio estructural del gobierno mexicano o del sistema político.

Hablando de la estructura del gobierno mexicano, el equilibrio de la división de poderes, (legislativo, ejecutivo y judicial) será la forma correcta de delimitar actos de gobierno, ya que el equilibrio es la fuente del orden político. De tal forma que en el legislativo, necesitamos a los mejores varones y mujeres, realmente mexicanos, que conozcan su trabajo (ser legisladores) y que sean los reales representantes del pueblo mexicano, personas con valores y virtudes que trabajen para el bien común de todos sus representados. Así mismo, en el poder judicial, necesitamos a los mejores varones y mujeres realmente mexicanos, con los valores y virtudes propios del que dicta la ley, concedores del Derecho, para que hagan justicia, sin desviaciones o manipulaciones y sin los exorbitantes sueldos que los convierten, no en juriconsultos si no en millonarios. Necesitamos todos los mexicanos, al mejor varón o mujer, realmente mexicano, que se dedique a ser

el primer mandatario del pueblo, que administre los bienes del Estado con conocimiento y en beneficio de todos. Por lo tanto necesitamos a varones y mujeres bien educados y con gran desarrollo humano, que trabajen gustosamente para México.

Para alcanzar estas metas, debemos de modificar, de entrada nuestro sistema educativo, desechar el modelo pedagógico del constructivismo, el cual deja al ser humano solo y desposeído de la verdad. Necesitamos un modelo educativo propio, adecuado a las necesidades, características y tendencias de cada uno de los miembros de nuestra sociedad mexicana, para que ésta se encamine al bien común. Necesitamos saber, ciencias y técnicas, pero también filosofía, arte, historia y literatura, que nos lleven al autoconocimiento de quiénes somos, del cómo queremos vivir y a dónde queremos llegar. Los adultos necesitamos reeducarnos, por nuestra propia iniciativa, dejar la corrupción, la desesperanza, el desconsuelo y la desconfianza a un lado y cambiar los parámetros de pensamiento impuestos por las ambiciones de unos cuantos, debemos de entender que si no cambiamos hoy para ser mejores seres humanos, simplemente nada cambiara y México como Estado seguirá siendo un pueblo de esclavos, de seres humanos sin autodeterminación.

CONCLUSIÓN. La causa primera de una reforma social, somos todos. La causa de la reforma del Estado no existe, porque el Estado como ser, no se reforma, se perfecciona. El gobierno mexicano necesita un cambio, pero no de estructura, si no de personas y de conciencias, el varón o mujer adecuado para el puesto y función, que se dirija al bien común. Por todo lo anterior necesitamos rescatarnos de la ignorancia.

Reforma Electoral Federal y su adecuación en el Estado de Guerrero

Por Dr. Marcial Rodríguez Saldaña¹

Resumen

En esta ponencia se analiza la manera en que se hicieron las adecuaciones a la legislación electoral del Estado de Guerrero, para cumplir con el mandato de la Constitución Federal derivado de la reforma electoral de noviembre del 2007, en forma específica lo relativo a la homologación de las elecciones locales con las federales, sus implicaciones legislativas locales y los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de las reformas electorales locales.

Se complementa el estudio con los precedentes legislativos locales y las resoluciones de la SCJN, en los casos de las reformas electorales en los Estados de Michoacán, Oaxaca y Chiapas.

¹ Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París, Doctor en Derecho por la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, Miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del H. Congreso del Estado, Profesor Investigador de la Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación y de la Unidad de Posgrado en Derecho del la Universidad Autónoma de Guerrero.

Reforma Electoral Federal y su adecuación en el Estado de Guerrero

Como resultado de la Ley para la Reforma del Estado aprobada por el Congreso de la Unión en abril del 2007, se realizaron diversas reformas en materia electoral que tendrían efectos en los sistemas electorales de las entidades federativas, entre ellas las relativas a la homologación de las elecciones locales a las federales y a los medios de comunicación.

Las adecuaciones de la reforma electoral federal a la legislación de los Estados han presentado algunos problemas legislativos, toda vez que en los Congresos Locales se ha interpretado de manera distinta el sentido de la reforma federal.

En esta ponencia me referiré al caso del Estado de Guerrero en donde las reformas electorales en materia de homologación de las elecciones, en particular la de gobernador y la administración de los tiempos en los medios de comunicación fueron objeto de acciones de inconstitucionalidad, y a los precedentes en los estados de Michoacán, Oaxaca y Chiapas.

1.- Homologación de las elecciones locales con las federales.

El mandato de la Constitución Federal respecto de realizar elecciones concurrentes locales con las federales se expresó en la reforma al inciso a) de la fracción IV del artículo 116, cuyo texto señala que: “Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición”

En el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional se estableció un año como plazo para realizar las reformas locales, a partir de la entrada en vigor del decreto, que corrió a partir del 13 de noviembre del 2007.

Para dar cumplimiento a la adecuación de la legislación electoral del Estado con la federal, el Congreso de Guerrero realizó reformas a la constitución local y aprobó una nueva ley electoral a fines del 2007 que se aplicaría a la elección que se realizó el 5 de octubre del 2008. (1)

El periodo normal de gestión de Ayuntamientos y Diputados era de tres años, los legisladores iniciaban sus funciones el 15 de noviembre y los Ayuntamientos el primero de enero, por tanto, los legisladores y ediles electos el 5 de octubre del 2008, deberían concluir su gestión el 14 de noviembre del 2011 y los ayuntamientos el 30 de diciembre del mismo año. Para concretar la adecuación legislativa federal y local en cuanto a la homologación de elecciones, por esta ocasión, antes de que se convocara a elecciones, mediante reforma a la Constitución Política del Estado y con la aprobación de una nueva ley electoral se les amplió el periodo a los legisladores locales quienes durarán hasta el doce de septiembre del 2012 –tres años con diez meses- y los Ayuntamientos hasta el 29 de septiembre del mismo año –tres años con nueve meses-, y la siguiente elección de diputados locales y ayuntamientos se realizará en la misma fecha de la elección federal el primero de julio 2012, volviendo al periodo de tres años para empatar las elecciones locales en forma permanente con las federales.

En el caso del Gobernador del Estado, los legisladores locales, al aprobar la reforma electoral no hicieron ninguna modificación ya que mantuvieron la misma fecha para la elección del siguiente gobernador que debería celebrarse en febrero del 2011, lo cual fue impugnado por los Partidos del Trabajo y Convergencia mediante acciones de inconstitucionalidad. (2)

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que: “En el caso, la elección de Gobernador para el Estado de Guerrero no encuadra en

la excepción que contempla el artículo 116, fracción IV, inciso a) constitucional, pues en términos del artículo Vigésimo Transitorio de la Ley 571, el próximo proceso electoral de Gobernador se llevará a cabo en dos mil once, año en el que no se llevarán a cabo elecciones federales, lo que hace indispensable que se observe la obligación de celebrar la elección el primer domingo de julio del año que corresponda.”

En consecuencia la SCJN determinó invalidar el artículo vigésimo inciso j) transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guerrero que establecía que la elección de gobernador de Guerrero se llevaría a cabo el primero domingo de febrero del 2011.

Al momento de redactar la presente ponencia, el Congreso de Guerrero, a pesar de que desde el 13 de noviembre del 2008 se le venció el plazo para realizar la adecuación de la legislación electoral local, no lo ha hecho, ya que existen diversas posturas en las fracciones parlamentarias.

Es interesante conocer que en la resolución de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de la reforma electoral en Guerrero, en una parte de sus considerandos, expuso que: *“Ahora bien, en relación con el concepto de invalidez planteado, cabe aclarar que, contrariamente a lo que afirman los partidos promoventes, la inconstitucionalidad del artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), no obedece a la necesidad constitucional de que las elecciones locales se lleven a cabo en el mismo año que las elecciones federales, ya que de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal no se desprende regla alguna en tal sentido, sino por el contrario, se prevé la posibilidad de que elecciones federales y locales se lleven a cabo en años distintos, con la particularidad de que, en tal caso, las locales deberán celebrarse forzosamente el primer domingo de julio del año que corresponda.”*

El anterior razonamiento de la SCJN, no se corresponde con el espíritu de la reforma federal electoral de noviembre del 2007, en cuanto a la homologación de las elecciones locales con las federales.

La primera parte del párrafo reformado del artículo 116 constitucional hace alusión a que las elecciones de gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos se realizará en el mes de julio del año que corresponda, pero no señala expresamente a que julio se refiere, ni a que sea el de la elección federal; en la segunda parte de éste párrafo establece una excepción para aquellos estados que realicen elecciones en el mismo año que la federal aun cuando no coincida en la fecha, no estarán obligados a modificar su calendario electoral.

¿Que sentido tendría ésta segunda parte, de establecer una excepción para no homologar el calendario electoral local al federal? Si no hubiera la obligación para los demás estados que no realizan elecciones en el mismo año que las federales, la respuesta es ninguno, puesto que no se podría establecer ninguna excepción para el cumplimiento de un mandato constitucional si éste no existiera.

Por ello en una interpretación sistemática del texto integral del inciso a) fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, debemos concluir que en su primera parte hay un mandato que consiste en que las elecciones de gobernador de los estados, legisladores locales y Ayuntamientos, se realicen en todos los Estados en el mes de julio del año de la elección federal, y que los únicos estados que no están obligados a realizar la homologación de su calendario electoral local al federal, son aquellos que ya realizan sus elecciones locales en el mismo año del de la elección federal, aun cuando no coincida la misma fecha.

En la tarea de interpretación de la SCJN de nuestra Carta Magna, puede acudir a diversos métodos, uno de ellos consiste en conocer el verdadero espíritu de la ley, el sentido que motivó al legislador para la aprobación de la ley, por ello para aclarar las dudas es importante acudir a la exposición de

motivos de la reforma electoral en su parte relativa a la homologación de las elecciones locales con las federales, en cuyo dictamen elaborado en comisiones del senado de la república se expuso que: “Es por ello que estas Comisiones Unidas retoman las propuestas de varios partidos y de especialistas en la materia electoral y deciden incorporar en su Dictamen la propuesta de reforma al inciso a) de la fracción IV del artículo 116 para establecer que en las elecciones estatales de orden local que tengan lugar en los años en que no se realizan elecciones federales, las constituciones y leyes electorales de los Estados respectivos, deberán fijar como día para la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda.”

Como se puede observar, el texto anterior es muy claro en el sentido de que las elecciones locales deben realizarse en la misma fecha de las elecciones federales, para ello se hizo la reforma electoral federal, para realizar en forma simultánea la elección de los representantes populares locales y federales en la misma jornada electoral.

Las exposiciones de motivos de cualquier iniciativa de ley no forman parte del texto legislativo, pero son la fuente primaria de interpretación de la norma, toda vez que ahí se encuentran los razonamientos del legislador, las verdaderas motivaciones de cualquier reforma legislativa.

En el caso de la elección de gobernador de Guerrero, el periodo constitucional concluye el treinta de marzo del 2011, para homologar la siguiente elección local con la federal habría dos opciones: a la del 2012 o a la del 2015; tomando en cuenta que la Constitución Federal en su artículo 116 sólo se refiere a julio del año que corresponda y no dice expresamente del año de la elección federal, se han propuesto varias opciones:

a) Que en julio del 2011 se realice la elección de gobernador constitucional por cuatro años y homologar la elección hasta la federal del 2015, para lo cual el Congreso del Estado de Guerrero tendría que nombrar a un gobernador interino por seis meses, de abril a octubre del 2011.

Esta propuesta tiene el problema que en julio del 2011 no hay elecciones federales, por lo tanto no se cumple con el sentido de la reforma constitucional de realizar elecciones simultaneas, además que prolongaría la homologación hasta el 2015, con lo cual se contraviene en sentido de la reforma en cuanto a que esta se concluya en un plazo máximo de seis años a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral federal del 13 de noviembre del 2007, que se vencen el 13 de noviembre del 2014.

b) Que se elija el gobernador constitucional por cuatro años y medio en febrero del 2011 y se homologue en el 2015, lo cual evitaría la designación de un gobernador interino.

Esta propuesta contraviene el mandato de la reforma electoral federal de homologar elecciones locales con las federales y la sentencia de la SCJN de invalidar que la elección se realice en febrero del 2011, además de que se excede en el plazo máximo de seis años para cumplimentar la homologación.

c) Que se homologue a julio del 2012.

Esta propuesta cumpliría con el espíritu de la reforma federal electoral, toda vez que ya existe la homologación de las elecciones de Ayuntamientos y Legisladores Locales con la elección federal de julio del 2012, y sólo faltaría la de gobernador.

El problema que presenta esta propuesta, consiste en que de acuerdo con los criterios de la SCJN sustentados en las acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas electorales aprobadas en Michoacán en 2006 y Oaxaca en 2007, consideró que no podrían nombrar gobernador interino fuera de los plazos constitucionales de gobernador de seis años; sin embargo, estos criterios fueron emitidos antes de la aprobación de la reforma electoral federal, por lo que cabría la posibilidad para cumplir el mandato constitucional de la designación de gobernador interino o un constitucional por breve periodo.

Hay un aspecto importante del dictamen de la reforma electoral federal en las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, que ayuda a dilucidar la forma de resolver el problema, al señalar que: “En un Artículo Transitorio el Proyecto de Decreto establece el plazo para que las legislaturas de los Estados realicen las adecuaciones correspondientes en las constituciones y leyes electorales respectivas, mismas que deberán estar completas en un lapso de seis años.” Esto implica que si la reforma se aprobó en noviembre del 2007, el plazo máximo de homologación sería noviembre del 2014, en consecuencia, la forma apropiada para la homologación de la elección de gobernador de Guerrero con la elección federal consiste en que ésta se realice en la siguiente elección federal de julio del 2012, en donde se elegiría un gobernador constitucional por seis años, y se tendría que designar por el Congreso del Estado a un gobernador interino o elegir a un constitucional por año y medio, del primero de abril a octubre del 2012.

Existe un aspecto que es fundamental y que poco se ha comentado, la anulación de la SCJN reside principalmente en que los diputados locales mantuvieron el periodo del siguiente gobernador por seis años, del 1º de abril del 2011 hasta el 30 de marzo 2017, con lo cual la elección de gobernador no se homologaba con las elecciones locales ni con las federales, pero si se establece que la siguiente elección de gobernador se hará junto con la de diputados locales y Ayuntamientos y con las federales, es posible la elección de un gobernador constitucional que inicie su gestión el 1º de abril del 2011.

En el caso de Michoacán, en donde la SCJN anuló la designación de un gobernador interino por el Congreso para cubrir un periodo fuera del lapso constitucional de seis años, optaron por elección de un gobernador constitucional por un periodo de cuatro años -del 15 de febrero del 2008 al 14 de febrero del 2012- y el siguiente, por un periodo de tres años siete meses -del 15 de febrero del 2012 al 30 de septiembre del 2015- año en que homologarán las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos con la elección federal en el mes de julio.

En una interpretación estrictamente jurídica constitucional, existen dos posibilidades para que la elección de gobernador de Guerrero se homologue con las elecciones federales, sin necesidad de que el Congreso del Estado designe gobernador interino: a) que se elija gobernador constitucional cuyo periodo sea de año y medio –del 1º de abril del 2011 al 26 de octubre del 2012- y se empate la siguiente elección federal en julio del 2012, y b) que se elija gobernador constitucional por un periodo de cuatro años y medio -del 1º de abril del 2011 al 26 de octubre del 2015- y se empate con la elección federal de este año; en ambos casos habría que conciliar la fecha de elección con el criterio de la SCJN, en el sentido de realizar la elección en el mes del julio del año que corresponda.

2.- Precedentes legislativos y judiciales de la homologación de elecciones locales y federales.

Antes de la aprobación de la reforma electoral federal, ya existía el interés de algunas entidades federativas, para homologar su calendario electoral con el federal, por la importancia de las reformas, interesa conocer su sentido y la interpretación de la SCJN.

Caso de Michoacán

En esta entidad federativa, se realizaron reformas a la constitución del Estado (3) que contenían lo siguiente:

a) Que por única vez, el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes, en los primeros quince días del mes de enero del año dos mil ocho, nombrará al Gobernador del Estado, para un periodo de transición comprendido entre el día quince del mes de febrero del año dos mil ocho y el día treinta del mes de septiembre del año dos mil nueve.

La SCJN, en su resolución de acciones de inconstitucionalidad (4) en contra la reforma electoral en Michoacán para designar gobernador interino, la

consideró contraria a la Constitución Federal en razón de que: “Por otra parte, en el caso del Gobernador del Estado, el texto del artículo 116 constitucional es lo suficientemente claro cuando expresa que la elección de los Gobernadores de los Estados debe ser directa y, asimismo, que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual no se cumple con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio al que se ha hecho referencia.

En efecto, si bien se prevé que la elección de Gobernador puede ser extraordinaria, está acotado a los casos en que se elija al Gobernador sustituto o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional; y, al gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador; por tanto, en todos los casos que se prevé una elección extraordinaria, se tiene como premisa que exista un Gobernador electo mediante el voto popular directo, para un cierto periodo. Partiendo de dicha premisa, se prevé que en caso que dicho Gobernador electo falte absoluta o temporalmente se llevara a cabo el mecanismo extraordinario de elección.”

El anterior criterio de la SCJN consiste en considerar que la designación de gobernador interino fuera del periodo constitucional, es contrario a la constitución federal, y que no se cumple con el principio de elección directa.

b) Que la Septuagésima Legislatura (en funciones actualmente), concluirá su periodo de ejercicio el catorce de septiembre de dos mil ocho.

c) Que los actuales Ayuntamientos del Estado, concluirán su periodo de ejercicio el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, de modo que coincida con la instalación de quienes deban sucederlos.

En ambos casos, la reforma electoral en Michoacán implicaba la ampliación del mandato de los legisladores locales y miembros de los

Ayuntamientos, por un tiempo mayor del periodo para el cual habían sido electos.

El criterio establecido en este caso por la SCJN es el siguiente:

“Efectivamente, el hecho de que el artículo 35 constitucional garantice el derecho al voto y que el 39 consagre el principio conforme al cual se considera que la soberanía nacional reside en el pueblo; la circunstancia de que el artículo 40 establezca expresamente que México es una República representativa, democrática y federal, y que el artículo 41 garantice los principios conforme a los cuales se deben renovar los poderes del Estado y realizar las elecciones públicas y, en general, la forma en que se estructura el Estado Mexicano de conformidad con nuestro texto fundamental, conlleva a suponer que no es válido que se prorrogue el nombramiento que fue conferido a los Diputados integrantes de las Legislaturas y a los Ayuntamientos por la voluntad de los electores para cierto tiempo, pues el texto de una Constitución local, necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Carta Magna.

En efecto si, como se dijo, la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político, prevista en la Constitución Federal, la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, la cual tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, el cual elige los gobernantes para un periodo determinado, del cual tiene derecho de estar informado para qué cargos y periodos ejerce a tal funcionario, es indudable que si, en el caso que nos ocupa, el mandato del pueblo Michoacano al elegir a los actuales funcionarios integrantes de los Ayuntamientos y del Congreso del Estado, fue expreso para que dichos funcionarios ocuparan los cargos conferidos por cierto plazo, no es válido que se prorrogue el mandato que les fue conferido únicamente para ser ejercido por un tiempo determinado, aún y cuando existiera una justificación que pudiera ser razonable e incluso loable.”

Los argumentos anteriores expuestos por la SCJN para invalidar la prolongación del mandato de los legisladores y ediles de los ayuntamientos, por un periodo mayor al que fueron electos son correctos, toda vez que contraviene el sentido del voto ciudadano, quien asiste a las urnas a delegar su confianza mediante el sufragio a representantes por un periodo previamente establecido, por ello su prolongación más allá del tiempo por el que fue electo por el voto ciudadano, contraviene la voluntad de los electores expresada mediante el sufragio.

Casos Oaxaca y Chiapas

La homologación de las elecciones locales con la elección federal en el caso de Oaxaca, mediante una reforma a la legislación electoral del Estado (5) presenta casos similares en cuanto a la designación de gobernador interino por el congreso del Estado y la ampliación del mandato de los diputados locales y de los miembros de los ayuntamientos.

En obvio de repeticiones, en la resolución de la de la SCJN a las acciones de inconstitucionalidad (6) son muy semejantes los razonamientos para declarar que es contrario a la Constitución Federal la designación de un gobernador interino por el Congreso del Estado, fuera de los periodos constitucionales de seis años; así como la ampliación del mandato de los legisladores locales y los integrantes de los ayuntamientos, que sobrepase el periodo para el cual fueron electos en los casos de Oaxaca y Chiapas. (7)

3.- Administración de tiempo en Radio y Televisión de los Partidos Políticos.

En la reforma electoral de Guerrero, se estableció en los artículos 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado tendría la facultad de

administrar el tiempo de los partidos políticos y candidatos en la radio y la televisión.

Los partidos representados en el Congreso del Estado, admitieron en esos términos la reforma, y así fue promulgada por el gobernador del Estado, sin embargo, la Procuraduría General de la República ejerció su facultad de acción de inconstitucionalidad e impugnó en esta parte la reforma electoral.

Al respecto la SCJN resolvió declarar la invalidez de los artículos de la Ley Electoral de Guerrero, que establecían la atribución para el administrar las prerrogativas de tiempo en radio y televisión de los partidos políticos al considerar que invadía una atribución conferida en forma exclusiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral, argumentando que de acuerdo a lo que dispone el artículo 41 fracción III, bases A y B en donde señala que: “Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral, administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de “cobertura” en la entidad de que se trate” Esta disposición se relaciona con la establecida en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en donde se dispone que los partidos políticos pueden hacer uso de los tiempos en radio y televisión de acuerdo como lo dispone el artículo 41 de la Constitución Federal.

A pesar de que el artículo 41 constitucional establece con claridad que la administración de los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos le corresponde al Instituto Federal Electoral, los legisladores de Guerrero, en la ley electoral le asignaron tal atribución al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, lo cual evidentemente representaba una invasión de la esfera de competencia del IFE y una contravención a la Constitución General de la República, razón por la cual la SCJN determinó invalidar en esta parte la reforma electoral de Guerrero, para dejar subsistente el mandato constitucional.

CONCLUSIONES:

1.- EL texto de la reforma electoral federal en cuanto a la homologación de las elecciones locales con las federales, contenido en la primera parte del inciso a) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, es defectuoso, debido a que no precisa que el mes de julio del año que corresponda se refiere al de la elección federal, por lo que debió completarse con la las palabras “del de la elección federal”

2.- En el texto de la reforma electoral federal para la homologación de las elecciones locales con las federales, no se incluyó en el artículo sexto transitorio el plazo máximo de seis años para cumplimentar las adecuaciones en las legislaciones de los Estados, el cual sí se contenía en la exposición de motivos del dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República, ello ha generado confusión en la adecuación de las reformas a las leyes electorales locales.

3.- En la adecuación de la reforma electoral federal a las leyes locales, en el Estado de Guerrero, en cuanto a la homologación de elecciones y administración de tiempos de radio y televisión de los partidos políticos, se han presentado interpretaciones distintas y se han realizado reformas locales que han contravenido el texto de la constitución federal, razón por la cual la SCJN ha tenido que declararlas inconstitucionales.

4.- Los criterios de la SCJN en los casos de Michoacán y Oaxaca impiden que los Congresos Locales designen gobernador interino fuera de los plazos constitucionales y que se prorroguen los mandatos de legisladores y ediles para adecuar la reformas locales a la reforma electoral federal.

(1) Cfr. Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el veintiocho de diciembre de dos mil siete, y b) Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de

Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el primero de enero de dos mil ocho.

(2) Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, sentencia del 08/04/08.

(3) Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del mismo Estado, de veintidós de septiembre de dos mil seis.

(4) Acción de Inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, sentencia de fecha 9/01/07

(5) Publicado en la Extra del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, el 28 de septiembre de 2006.

(6) Acción de Inconstitucionalidad 41/2006 y su acumulada 43/2006, sentencia de fecha 07/12/06.

(7) Acciones de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, sentencia de fecha 7/12/2006.

**Datos del Autor: Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París, Doctor en Derecho por la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, Miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del H. Congreso del Estado, Profesor Investigador de la Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación y de la Unidad de Posgrado en Derecho del la Universidad Autónoma de Guerrero.*

“LA REVISIÓN DEL CONCEPTO SALARIOS MÁXIMOS, ANTE LA INMINENTE CREACIÓN DE SU LEY”

Por: MTRO. CARLOS BENITO LARA ROMERO ¹

La presente ponencia es con el objetivo de plantear la imperiosa necesidad de facultar a las legislaturas de las entidades federativas, para que éstas puedan crear parámetros en la asignación de sueldos, compensaciones, y bonos de los funcionarios de la administración pública, incluyendo los tres poderes.

Pero el tema central de mi análisis es el recorrido epistemológico de la propia noción de “salario máximo” en el entendido de trasladarlo a la realidad mexicana, ya que existen sus consecuencias sociales, culturales, económicas y políticas, pues al final todo constructo deviene de una interpretación que le otorga el poder constituyente, en este caso el Congreso de la Unión a conceptos tan diversos como; salario, mínimo, máximo, bono de fatiga, etc.

¹ INVESTIGADOR PARLAMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO.

LA REVISIÓN DEL CONCEPTO SALARIOS MÁXIMOS, ANTE LA INMINENTE CREACIÓN DE SU LEY

Para estudiar los recovecos del concepto “salarios máximos”, aparte de conocer la Ley Federal del Trabajo, es necesario conocer las fuentes del derecho, las cuales son datos sociológicos, económicos, históricos, culturales e ideales y se encuentran reguladas en leyes, tratados internacionales, códigos, costumbres, doctrinas, contratos colectivos de trabajo, principios generales del derecho y principios generales de justicia social, pero mi enfoque va a partir de una sociología jurídica, pues el dictamen de la propia reforma de la “Ley de Salarios Máximos” ya se encargará en su apartado de Exposición de Motivos, de justificar los argumentos jurídicos que sostienen la necesidad de una nueva ley en nuestro ya obeso sistema normativo.

Primero que nada hay que entender, que existe una seria contradicción en la comunicación entre la sociedad y el poder legislativo, ya que el discurso que se maneja en los recintos parlamentarios es muy diferente al hablado por el ciudadano común, derivado regularmente de actos de dominio, pues el doble pensar, hablar y actuar no es propio de los diputados, senadores, secretarios de estado o personajes que detenten el poder, pues también en otros rubros apartados de la ciencia política, tales como la medicina, se esconde este juego discursivo de poder, y está muy lejos de limitarse al acto de engañar o mentir, ya que todas las culturas e ideologías viven de la palabra que alude y elude, las cuales tienen un sentido directo y otro indirecto, un discurso latente y otro real, uno denotativo e indicativo y otro connotativo o adicional, el problema es que dicha ambivalencia de conceptos profundos y explícitos se da desde distintas perspectivas culturales, ideológicas y teóricas y también desde distintas posiciones sociales y políticas, tal es el caso de “los salarios máximos”, considerando como tabulador mayor el salario que recibe el presidente de la república, que asciende a la cantidad de \$151,969 pesos de sueldo neto, que

recibe mensualmente nuestro titular del poder ejecutivo, según el sitio de transparencia del gobierno federal².

Entonces al tener ya la cantidad referente, tal como el sueldo neto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que no podrá ser rebasado por ningún funcionario público, tal es el espíritu de la ley que nos ocupa, ¿realmente esa es la noción que tiene un gobernado común sobre cuánto debe ganar como máximo, un servidor público de alto nivel en México?

Realmente es muy difícil pensar en esa ilusión bíblica de un solo pensamiento y lenguaje, que lleve a una interpretación semiótica total, pues este ideal que pretendió por ejemplo Paul Valéry en las matemáticas, donde se supone que al ser una ciencia “exacta” debería poner a todos de acuerdo, pero en la realidad lo que se da es que se ha transformado en tantas, que ya ni los propios matemáticos se ponen de acuerdo, entonces como pretender que en cuestiones socioculturales que devienen en materia política, los que detentan el poder y los gobernados se pongan de acuerdo. Lo cierto es que tanto en la ciencia política, como en las ciencias “duras” no se tiene por qué aspirar al viejo sueño de un solo lenguaje unificado y mucho menos a una sola teoría y a un solo método, pues resulta imposible y hasta cómico pensar que a la hora de legislar por el bien común y en beneficio de la sociedad (principio rector para la elaboración de leyes) hay que dejar la ideología a la entrada de los congresos locales y el Congreso de la Unión, por lo que a la hora de redactar leyes, los diputados funcionan en base a sus nociones de la realidad, no por esto se debe caer en los determinismos que plantean autores como Foucault, quien manifiesta que la única verdad posible depende del poder, lo cual sólo es cierto si se admite la posibilidad y la necesidad de un poder moral alternativo, emergente, por cuya hegemonía quepa luchar al estilo de Antonio Gramsci.

² <http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/>

Por lo tanto al abordar el tema de la noción de “salario máximo” para la clase gobernante, se necesita abandonar la creencia que se tiene de un solo pensamiento y un solo lenguaje, pero también se debe descreer la posición opuesta, tan manejada por la izquierda radical, que también es falsa, de que existe una anarquía del conocimiento y el lenguaje, el cual sólo el poder establecido supera.

De esta manera es cómo podemos entender que los problemas de la creación de conceptos que luego se vuelven leyes, se agudizan por las diferencias tan graves que se dan en el diálogo y la dialéctica entre los gobernantes y los gobernados y que no sólo se explican por diferencias de cultura y status social, sino por fenómenos de dominación y liberación y de posición social e ideológica opuesta en el proceso de someterse y rebelarse, y no sólo distinta en cuanto a la carga de la autoridad como fuente de convicción científica y al *ethos* que es crítico.

En sí, el problema se da en todos los rubros de las ciencias, pero se enfatizan cuando las fuerzas dominantes aprovechándose de la confusión, lo utilizan para legitimarse en el poder de facto, ya que instrumentan su poder en la concepción solemne de “ciencia” que a ellos les conviene, de esta manera podemos entender el porqué se hacen los llamados “foros ciudadanos” donde se logra toda una parafernalia que convalida la creación de una ley, pero que en el fondo solo maquilla la integración de la sociedad civil, creando leyes inútiles pero alentadoras del progreso, tales como; “Ley para la revocación de mandato” ya que dichas leyes jamás se llevaran a cabo ya que los propios detentadores del poder no las aplicaran contra ellos mismos.

Es por eso que las dicotomías en la idea de conceptos como “salario máximo” son más claros y precisos entre los expertos (llámese politólogos, especialistas parlamentarios, economistas, asesores de diputados) y ciudadanos de una misma cultura y una misma nación, incluso de un mismo nivel de escolaridad, con sistemas de educación general y especializada que están hechos para que los que

no saben, tomen por verdades indiscutibles las argumentaciones que los expertos y doctos manejan, y de esta manera estén imposibilitados de poder refutar o contraargumentar dicho concepto, por ejemplo postulando que la mayoría de los gobernados ganan el “salario mínimo” por lo tanto es absurdo que exista un “salario máximo” potencialmente más alto que la percepción económica que cualquiera de ellos recibe, pero son incapaces de pensar, investigar y actuar por su cuenta, pero lo peor se da cuando el especialista trata de simplificar su teoría, para que sea entendible para los legos, pues al simplificarla la falsifica.

Cabe destacar que la falta de acuerdos en la creación de constructos normativos se acentúa entre los propios diputados de los diferentes partidos políticos, argumentando problemas de “ideología” cuando la realidad nos demuestra otra cosa, ya que la verdad es que se ven implicados en problemas de poder o de legitimar el poder, pero respondiendo a intereses particulares de grupo, tal y como se dio en la aceptación de la pasada reforma energética que convalido la mayoría de los diputados perredistas, debido a su simpatía hacia el actual presidente del PRD, Jesús Ortega, incluso denominándose “los chuchos”, y al aprobar dicha reforma energética simplemente lo que deseaban estos diputados era descalificar totalmente a un miembro de su propio partido, tal como es Andrés Manuel López Obrador, por encima de cualquier justificación ideológica que compagine con la izquierda.

De lo anterior podemos entender que el propio desarrollo de la ciencia política, se ha convertido para el mundo en lo que fue la religión en otras épocas, ya que la imposición de sus argumentos jurídicos y la creación de sus conceptos, con las consecuencias de los mismos pueden legitimarse ante la sociedad, aunque los miembros de la misma, manejen otros conceptos diferentes de la realidad, como en su tiempo la religión legitimaba al poder establecido, llámese monarquía o democracia, y los políticos no se escapan, ni mucho menos a este juego de poder, retomando por ejemplo los “tecnócratas” quienes son los defensores de dogmas en los gobiernos neoliberales y en el propio Banco Mundial.

Pero para entender este enfrentamiento, es necesario hacer un poco de historia de los conceptos, donde Foucault nos plantea como en la época clásica, no podía hablarse de un concepto como el de economía política, ya que incluso no existían preceptos tales como “ciencia de la vida” o “filología”, por lo tanto ni siquiera podíamos hablar rigurosamente de un concepto de “noción”, ya que no tenían lugar en el interior de un juego de conceptos económicos que poco a poco iban a ser desplazados.

Más bien lo que se tenía era un dominio general, de una manera muy coherente y muy bien estratificada que contenía muy vagamente los conceptos de valor, de precio, de comercio, de circulación, de venta, de interés, por lo tanto el verdadero dominio según Foucault de esta época clásica, versaba más en la economía de la riqueza.

Por lo tanto los propios conceptos de moneda, precio, valor, circulación, mercado, no fueron pensados, en los siglos XVII y XVIII, a partir de un futuro que ya les esperaba en la sombra, sino más bien en un sentido más epistemológico riguroso y general, de ahí proviene el interés en el estudio a que se hace referencia en la obra “análisis de las riquezas³”, obra fundamental para entender como el origen de nociones como “salario máximo” tiene su génesis en luchas funcionalistas, pero totalmente erigidas a partir de una economía netamente capitalista.

Pero dicho análisis no puede seguir las bases ni el mismo ritmo que la gramática, por ejemplo, sino que su estudio deberá enfocarse en una reflexión sobre la moneda, el comercio y los cambios, pero totalmente vinculado a una práctica y a unas instituciones.

³ Foucault Michel, edit. Gedisa, pag. 134

Es necesario poder comprender que en el siglo XVI, el pensamiento económico es limitado al problema de los precios y al de la sustancia monetaria, ya que el problema de la sustancia monetaria es el de la naturaleza del patrón, de la relación del precio entre los diferentes metales utilizados, de la distorsión entre el peso de las monedas y sus valores nominados, pero dichos problemas estaban entrelazados, pues el metal no aparecería como signo medidor de las riquezas, sino por ser él mismo una riqueza, ya que en esa época para poder decir “precio” uno debía referirse a que fueran preciosos, es decir raros, útiles, deseables.

De esta manera dicha correlación entre el problema de los precios y la naturaleza de la moneda, que constituye el objeto privilegiado de toda reflexión sobre las riquezas, no era nuevo, pues ya lo habían estudiado desde Copérnico hasta Bodino y Davenzatti.

En este sentido, la realidad material de la moneda fueran fundándose en sus dos funciones primordiales; de medida común de los mercados y de sustituto en el mecanismo de cambio.

Por lo tanto ya se habla que el patrón mismo de las equivalencias está preso en el sistema de los cambios y el poder de compra de la moneda no significa más que el valor mercantil del metal. Así pues el signo monetario no puede definir su valor de cambio, ni puede fundamentarse como marca sino a partir de una masa metálica que a su vez, define su valor dentro del orden de las otras mercancías.

Con este devenir conceptual, comienzan a desarrollarse una serie de implicaciones en torno al concepto de “mercantilismo”, estableciendo que el “mercantilismo” realmente libero a la vez a la moneda del postulado del valor propio del metal. Inscribiendo que a través de la experiencia mercantilista, el dominio de las riquezas se constituye del mismo modo que el de las representaciones.

Es importante retomar dicha historiografía sobre el concepto de valor y de riqueza, porque sólo de esta manera podemos entender que en la actualidad se vayan creando nuevos conceptos como el de “salario máximo”, sobre todo cuando deviene de una concepción burguesa y estructurada por los grupos que detentan el poder, con todas sus significaciones culturales y sociales, imponiendo lo que llamaba Bourdieu su propio “capital cultural”⁴.

Por todo lo anterior es necesario explicar que en disciplinas como la gramática, la economía o la ciencia política, el conjunto de conceptos que se van dando no han sido formados de alguna manera tan estructuralmente, o sea que devienen de cierta dispersión, pero la pregunta es si dicho desorden también plantea toda una serie de sistemas conceptuales, cada cual con su organización propia y articulados únicamente sobre sus propios fines. De ahí se hace una serie de preguntas como estas; ¿No se podría encontrar una ley que diera cuenta de la emergencia sucesiva o simultánea de conceptos dispares? ¿No se puede encontrar entre ellos un sistema de concurrencias que no sea una sistematicidad lógica? Y responde que lo necesario es describir la organización del campo de enunciados en el que aparecen y circulan, más que dar simples respuestas a dichas interrogantes.

Es por eso que hay que comprender que hay configuraciones del campo enunciativo, regulando también formas de coexistencia, las cuales dibujan ante todo un campo de presencia –entendiéndose por esto todos los enunciados formulados ya en otra parte y que se repiten en un discurso a título de verdad admitida, de descripción exacta, de razonamiento fundado, o de premisa necesaria- y en ese campo de presencia, dichas relaciones instauradas pueden verificarse experimentalmente, con validez lógica, para la búsqueda de significaciones ocultas y análisis del error, estas relaciones pueden ser explícitas o implícitas, dependiendo de su enunciación.

⁴ Bourdieu Pierre, “Capital Cultural, escuela y espacio social. Edit. Siglo XXI, México 2003

Finalmente debemos entender que las estructuras del saber del mundo moderno son muy distintas de las de todo sistema-mundo anterior en un aspecto fundamental. En los demás sistemas históricos, sean cuales fueren sus sistemas de valores y los grupos en los que recaía la responsabilidad principal de la producción y reproducción del saber, todo el saber se consideraba unificado en el nivel epistemológico, pero ahora el rasgo que caracteriza al sistema-mundo moderno es que en él se desarrolló una estructura de saber dentro de la que hay dos culturas diferentes, tal como es la “clase política” y la “sociedad civil”, pero con la diferencia que los que dirigen las nociones y derivan leyes de las mismas son los gobernantes, y a partir de eso, se entiende que un “salario máximo” es su concepción de lo que deben ganar los funcionarios de alto nivel, para cubrir sus expectativas económico-sociales, que están muy por encima del gobernado. Por todo lo anterior concluyo, que todo intento de querer unificar en la realidad mexicana un solo concepto de “intereses económicos” y un mismo lenguaje para interpretarlos y así crear verdaderas leyes que mejoren a la sociedad es ilusorio, ya que sería necesario subsanar primero que nada los conflictos que tienen los diferentes grupos políticos insertos en todos los partidos políticos en su afán de perpetuarse en el poder, sin tomar en cuenta ideología alguna, llámese de izquierda, derecha o centro-izquierda.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ESTATAL

Por: Dr. José Miguel Madero Estrada¹

SUMARIO: I. Resumen. II. Cuestiones teóricas de la reforma constitucional. III. Opiniones de la doctrina sobre las limitaciones al constituyente reformador. IV. Criterio jurisprudencial sobre la actualización del texto constitucional estatal. V. Tipos de reforma constitucional. VI. Propuesta de un modelo de reformabilidad constitucional local.

I. RESUMEN

La teoría de la reforma constitucional es un tema fundamental del constitucionalismo de la entidad federativa. Abarca un conjunto de aristas y opiniones encontradas por la diversidad de métodos y procedimientos empleados por los Constituyentes estatales. De ahí que el presente estudio abarque los temas más álgidos de la reforma constitucional delimitada a los estados de la República Mexicana, de tal suerte que se examina tanto el campo teórico como uno de los criterios jurisprudenciales recientes que puede permitir una transición estable a los nuevos textos de las cartas políticas locales, concluyendo con la posible implementación de un modelo de reformabilidad constitucional local que, alejado de los intereses partidocráticos coyunturales que hacen inviable cualquier proyecto, la presente ponencia —como muchos otros estudios que se han venido exponiendo en el ámbito académico— tiene el propósito de contribuir a consolidar los procesos de la Reforma del Estado por vías pacíficas, democráticas e institucionales.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit; miembro del cuerpo académico de derecho constitucional local y docente de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, de la que fue su Director. Miembro de REDIPAL.

II. CUESTIONES TEÓRICAS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

DENOMINACIÓN DEL ENTE. La denominación del órgano que cuenta con facultades para realizar la reforma constitucional, es un tema no exento de controversia. Le han llamado “poder constituyente derivado”, “poder constituyente permanente”, “poder reformador” o “poder revisor”, diferenciándolo del poder constituyente original o revolucionario y, por supuesto, de los poderes constituidos. Independientemente de que su connotación sea puramente teórica, el nombre del órgano indica una jerarquía política que le es propia debido a que su actuación no está supeditada a ningún poder constituido y, por otro lado, se encuentra por debajo del poder constituyente con facultades supraestatales precisamente para poder modificar la Constitución.²

La Constitución no adopta ningún nombre específico porque se ocupa exclusivamente de crear el órgano en abstracto. Se ha expuesto, con cierta predominancia, una corriente de opinión que sostiene que el órgano reformador no es —en estricto sentido jurídico— un poder en sí, pues no existe en el entramado constitucional con tal denominación. Pero no se trata de que se admita sin discusión su existencia teórica, sino que su existencia corresponde a la de un órgano de vital importancia para la permanencia y transformación de las instituciones constitucionales, pues a él se debe que el proyecto de vida social y política se reforme y actualice. Por eso creemos necesario que la misma Constitución no se limite únicamente a enunciar la función reformadora tal como tradicionalmente lo ha hecho, sino que también determine un nombre propio con el que se identifique al órgano que la lleva a cabo, al fin que es un órgano creado por la Constitución.³

UBICACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DEL ENTE. En cuanto a la ubicación del órgano reformador dentro de la estructura política y del ordenamiento jurídico estatal, sobra decir que ha sido creado por la Constitución para que de manera permanente se encargue de decidir cualquier modificación, formando parte del derecho positivo. Este carácter permanente hará que su función aparezca cada vez que sea necesario reformar la Constitución.

² Quiroz Acosta, Enrique, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, 3ª edición, 2005, p. 125.

³ Resulta entendible pero no justificable que este órgano no tenga una existencia material, ni domicilio oficial ni tampoco quien lo represente. Se trata de un ente de naturaleza abstracta que empieza a funcionar una vez que se presenta al Congreso la iniciativa de reforma constitucional. ¿Cuál nombre es el indicado? ¿Constituyente Permanente? ¿Órgano Reformador? ¿Asamblea Constituyente de Renovación Constitucional? ¿Órgano Revisor? Nos inclinamos por el tercero. Vid. Juventino Castro, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia, en un breve e interesante trabajo intitulado “Los desconocidos poderes políticos de la Constitución”, editado en 2005 por Porrúa, examina cuestiones paradigmáticas del “poder reformador”. Consúltese pp. 13-18.

Por obvio que parezca, el órgano reformador es diferente en denominación y funciones al poder constituyente, a la asamblea o congreso constituyente y a los poderes constituidos. Es por ello que sus características más importantes denotan que dicho órgano —situado en posición intermedia— debe su existencia al poder constituyente y al ser un órgano creado por la Constitución tiene la función de aprobar o desechar la reforma a la carta política, sin que le esté atribuido ninguna otra función más.

Una vez expedida, el porvenir de la Constitución queda totalmente en manos del órgano reformador el cual va a actuar conforme a sus facultades. De ahí que el poder constituyente haya diseñado diversos modelos agravados para integrar la asamblea reformadora, para regular su funcionamiento y desarrollar el proceso reformador, conforme a lo prescrito en la Constitución. El legislador ordinario y los poderes constituidos nada pueden hacer por sí solos para reformar la Constitución, ya que es un asunto ajeno a su competencia. La reforma constitucional es otro atributo de la soberanía encomendado a un órgano especial. La población tampoco ha contado en todo tiempo con facultades para iniciar, aprobar o derogar una modificación constitucional, hasta que empezaron a aparecer los mecanismos de participación popular como la iniciativa popular, la consulta previa o plebiscito y el referendo. De ahí que el único ente facultado para reformarla es el que establece la misma Constitución.

LA REFORMABILIDAD COMO UNA GARANTÍA DE LA MISMA CONSTITUCIÓN. Al procedimiento de reforma constitucional se le considera también como una garantía de la Constitución para asegurar su primacía dentro del ordenamiento jurídico, compartiendo este mismo atributo con el sistema de control de constitucionalidad de la ley. Esta garantía, por un lado, se hace tangible políticamente cuando los ciudadanos y los poderes constituidos saben que cualquier modificación constitucional debe tramitarse por los conductos establecidos para que el régimen constitucional subsista y se actualice y, por otra parte, que tales conductos van a actuar apegados al procedimiento sabiendo que cualquier tocamiento a la Constitución puede ser objeto de control judicial cuando produzca afectación a los derechos del gobernado.

La garantía de la Constitución opera también en que el procedimiento de revisión atenderá los límites impuestos a la modificación así como a los criterios interpretativos que realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CLÁUSULA DE REFORMABILIDAD. Desde la perspectiva teórica, la cláusula de reformabilidad estatal reporta una serie de problemas jurídicos y políticos que suscitan

frecuentes y encontradas discusiones en la doctrina. En primer lugar suele disentirse en el establecimiento de periodos determinados dentro de los cuales tiene lugar una prohibición que impide modificar a la Constitución. Se trata de una cláusula de intangibilidad temporal, que no es otra cosa que establecer límites a la actuación jurídica del órgano revisor impuestos por el poder constituyente, impidiendo tocar la Constitución por un tiempo determinado.

Miguel Carbonell clasifica los límites en tres grupos: heterónomos y autónomos, explícitos e implícitos, y absolutos y relativos. Los heterónomos son aquellos límites impuestos por fuentes externas; los autónomos se consignan en el mismo texto constitucional; los límites explícitos se refieren a las cláusulas de intangibilidad; los implícitos se deducen indirectamente de la misma Constitución; y los límites absolutos o relativos se traducen en la posibilidad o imposibilidad de superar o no los límites explícitos e implícitos.⁴

Nuestros primeros antecedentes se encuentran en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, misma que requirió a la diputación que hubiere de decretar las modificaciones, estar autorizada con poderes especiales para ese objeto, estableciendo un procedimiento verdaderamente intransitable para su reforma (arts. 375 y 376). A su vez, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, dispuso que entretanto no fuere sancionada, no podría proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en qué consiste esencialmente la forma de gobierno, confiriendo acción popular para denunciar las infracciones (Art. 237). Para el Congreso Constituyente de 1824, la intangibilidad fue categórica y absoluta al estipular los principios irreformables: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los estado” (Art. 171).⁵

En la esfera local, la Constitución del Estado de Chihuahua del 7 de diciembre de 1825, consignó la cláusula de intangibilidad al prohibir modificaciones si antes no mediaban dos congresos constitucionales, exigiéndose votación calificada para su admisión y aprobación (arts. 125-127), y dispuso la inalterabilidad de los principios de libertad e independencia del Estado, su religión, forma de gobierno interior, protección de libertad de la prensa y división de poderes (Art. 128). En cambio, para la Constitución

⁴ Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, UNAM 1998, pp. 260 y ss.

⁵ Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 1808-1999, Porrúa, p. 193.

Política de Chiapas del 19 de noviembre de 1825, estipuló inderogables los artículos sobre religión, independencia, gobierno y división de poderes (Art. 133). Para la Constitución del Estado de Coahuila y Texas del 11 de marzo de 1827, no se previeron principios inalterables, pero se reguló un procedimiento de reformas sumamente riguroso, ya que para su procedencia se requería el trámite de tres congresos antes de la elección de los diputados que las votarían, sin concederle al gobernador el derecho a observaciones (arts. 221-225).⁶

A la luz de estos criterios puede verse que la cláusula de intangibilidad existente en las Constituciones locales durante el siglo XIX, fueron tanto temporales como materiales, circunscritas básicamente con el naciente federalismo, las libertades y la religión de Estado. Actualmente la intangibilidad local es eminentemente implícita.

FUNCIONAMIENTO POLÍTICO DEL ENTE. La teoría constitucional local va a problematizar y exponer posibles soluciones respecto del procedimiento para modificar a la carta política, así como justipreciar su vinculación con la multiplicidad de actores y factores que forman parte de la realización del proceso modificadorio: asambleas legislativas, grupos parlamentarios, partidos políticos, gobernador, gabinetes, asesores, cabilderos, magistrados, Ayuntamientos, medios de comunicación, sectores sociales destinatarios, foros académicos, momentos políticos, criterios jurisprudenciales, agendas parlamentarias, concertaciones, en fin, en todos aquellos escenarios donde la teoría constitucional va a presentar y discutir los diseños para la vida constitucional de la entidad federativa.

En países democráticos es aceptada la necesidad de contar con procedimientos de reforma previstos expresamente en la Constitución. Se trata del medio idóneo por el cual la norma constitucional se adapta con la realidad, para ir mejorando el texto por procedimientos escritos ante posibles lagunas o contradicciones, reinventando nuevas instituciones constitucionales. Lo que va a variar significativamente es la vía empleada para realizar esos procedimientos, así como la rigidez o flexibilidad de los mismos, y ello es lo que provoca el surgimiento de una serie de cuestionamientos sobre el modelo constitucional en su conjunto.

Por eso, independientemente de la forma empleada, a veces más rigurosa una que otra, dicho procedimiento pone de relevancia que la normatividad constitucional es

⁶ Ver Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, régimen constitucional 1824, t. I, II y III, Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2004.

diferente a cualquier otro tipo de normas jurídicas, porque se trata de mandamientos que son jerárquicamente supremos e inviolables.

La existencia de un órgano especial con facultades de hacer la reforma que sea distinto en su composición y funcionamiento al Poder Legislativo, expresa un conjunto de aristas. Algunas notas sobre este punto las expone Miguel Carbonell, en tres aspectos: cuando el órgano se forme por uno o más poderes constituidos, o bien por una asamblea reformadora; cuando se prevea o no la iniciativa popular y el referendo, y cuando se permita la participación del Ejecutivo en cualquier momento del procedimiento, no solamente en el derecho de proponer reformas, prohibiéndole vetarlas. Cualquiera que sea la fórmula utilizada, es indudable que va a expresar una problemática en lo particular. El citado autor concluye que lo más razonable es que el órgano reformador se integre por órganos constituidos.⁷ Sería inviable, al menos en el modelo federal mexicano, que para desahogar el procedimiento tenga que elegirse a una asamblea *ad hoc* para llevar a cabo las reformas.

Manuel González Oropeza se pronuncia por una reforma constitucional de dos vueltas, como en las legislaturas del siglo XIX: la primera consultaba, declaraba y opinaba sobre el proyecto de reformas, y espera a la votación de la segunda legislatura.⁸

Igualmente, la existencia de procedimientos basados en el principio de rigidez constitucional, que hacen más complicada la reforma, es otra diferencia con los procedimientos legislativos ordinarios que son más flexibles. Existen otras posturas que se inclinan por la existencia de procedimientos de corte democrático para la reforma constitucional, que no se agoten en simples consultas ciudadanas sino que constitucionalicen cambios profundos en la vida política y económica. Sin embargo, dentro de las instituciones constitucionales que cuentan con mayores adeptos destaca el reconocimiento a la iniciativa popular y al referendo, supuesto que, con la primera facultad, la población tiene la oportunidad de fijar la agenda del órgano reformador y, con la segunda, se consulta en definitiva al pueblo sobre la viabilidad de una reforma constitucional.

⁷ *Íbidem*, pp. 248 y ss.

⁸ González Oropeza, Manuel, *Renovación constitucional*, publicado en el libro *Hacia una nueva constitucionales*, UNAM, 2000, p. 337. En cambio, la doctora Arminda Balbuena Cisneros, sostiene que la vía para resolver la contradicción entre la soberanía popular y la supremacía constitucional, es la técnica de la reforma constitucional a través de un mecanismo complejo, agravado y difícil. *Constitución Política del Estado de Guanajuato*, edición comentada, Universidad de Guanajuato, 2006, pp. 678-683.

III. OPINIONES DE LA DOCTRINA SOBRE LAS LIMITACIONES AL CONSTITUYENTE

En momentos en que una buena parte de entidades federativas están realizando cambios integrales y de fondo a sus Constituciones, se va a exigir que el órgano reformador atienda los límites necesarios para respetar y preservar los valores fundamentales e impedir que se altere, sustituya o destruya la Constitución por un órgano que solamente tiene la función de modificarla.

Para examinar el alcance de la revisión constitucional, destaca mayoritariamente la corriente limitacionista según la cual el órgano no lo puede modificar todo, pues excedería a sus facultades al afectarse los principios esenciales del sistema creado por la Constitución. No puede este órgano ir en contra de los derechos humanos, la soberanía o las libertades y derechos fundamentales, mucho menos puede destruir la estructura constitucional. No puede ir en contra de las estipulaciones del pacto federal.

La otra corriente sostiene el criterio de la reformabilidad ilimitada de la Constitución, aduciendo que todo cambio jurídico efectuado mediante procedimientos también jurídicos evita la ruptura del orden constitucional, sin que la soberanía pueda limitarse a sí misma.⁹

Una cuestión debatida consiste en la existencia de procedimientos de reforma que distinguen a la parte dogmática fundamental, considerada inalterable, llamada “núcleo duro” de la Constitución, frente a aquellas otras normas constitucionales que no poseen ese rango. Según este criterio deben darse dos procedimientos: uno, para la parte fundamental de la Constitución, y otro procedimiento para el resto de normas.¹⁰ Miguel Carbonell asume la postura de recomendar un solo procedimiento de reforma y sostiene la inconveniencia de dividir o clasificar las normas constitucionales por su jerarquía o importancia.¹¹ Ricardo Guastini afirma que una cosa es revisar la Constitución existente sin alterar la identidad material, y otra es modificar el espíritu de la Constitución, papel éste que corresponde de manera exclusiva al Poder Constituyente, no a los poderes

⁹ Diversos autores coinciden en la existencia de una corriente intermedia sostenida por Felipe Tena Ramírez, según la cual el poder reformador tiene plenitud de soberanía para modificar cualquiera de las partes de la Constitución, aunque por el camino que señala el artículo 135. Véase De la Cueva, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa 2008; Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Porrúa UNAM, 2003 y Quiroz Acosta, Enrique, Teoría de la Constitución, Porrúa 2005.

¹⁰ Siguiendo el espíritu del sistema venezolano, consúltese el estudio elaborado por Jorge Madrazo, en los comentarios al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo V, decimosexta edición, Porrúa y UNAM, 2002, pp. 152-153.

¹¹ Carbonell, Miguel, op. cit. p. 253. Estamos de acuerdo con el doctor Carbonell, solo que en el ámbito local se discute la existencia de diferentes tipos de modificación que pueden hacerse a la Constitución: las modificaciones parciales y las de carácter total, implicando en este último caso, la aprobación de una nueva Constitución. De reconocerse esta clasificación en los tipos de procedimiento va a resolverse la simulación de reformas que producen al final nuevos textos constitucionales, como el reciente procedimiento seguido en Querétaro que produjo una nueva Constitución.

constituidos, entre ellos, al órgano reformador. En ningún caso la reforma constitucional puede modificar los principios supremos.¹² Carl Schmitt dejó asentado que las decisiones político-jurídicas fundamentales son fruto de la soberanía, por lo cual sólo pueden ser cambiadas por el Poder Constituyente, no por el órgano reformador.¹³

Siendo admitida la necesidad de limitar al poder constituyente permanente ¿puede expedir una nueva Constitución? ¿No acaso la reforma total de la Constitución es un desbordar su naturaleza y saltar hasta la función constituyente?¹⁴ En éste caso ¿cuál es su fundamento, en qué facultades se basa y cuál el procedimiento?

El tratadista Elisur Arteaga Nava, sostiene que la reformabilidad constitucional local inicia una vez que la carta fundamental de un estado ha sido expedida, agotándose la posibilidad de dictar otra totalmente nueva, aunque puedan hacer cuantas modificaciones estimen necesarias sin importar la materia o el número.¹⁵

Para el maestro Ulises Schmill, las limitaciones del poder constituyente son de índole jurídico, y puede ser de dos tipos: de orden interno o revolucionario y de orden externo o internacional; las limitaciones históricas, las sociales y las políticas.¹⁶ El tratadista Felipe Tena Ramírez sostiene que no es dable una nueva Constitución por medio de la facultad reformadora del poder revisor, pero sustenta la tesis de que éste órgano carece de límites en su competencia para adicionar o reformar la Constitución. Jorge Carpizo y Mario de la Cueva, entre otras personalidades, se inclinan porque la adición o reforma debe respetar las decisiones fundamentales contenidas en la Constitución.¹⁷

El argumento de Mario de la Cueva es categórico "... algo habrá no obstante que no pueda hacer el Constituyente Permanente y ese algo es que no puede negarse a sí mismo, no puede negar que está obrando en representación, no puede desconocer al mandante de Derecho Público que es el pueblo; si el Constituyente Permanente quisiera reformar las decisiones políticas fundamentales ello equivaldría a negarse a sí mismo el carácter de Constituyente puesto que reconocía un orden jurídico preexistente no emanado del mismo..."¹⁸ Ricardo Guastini sostiene en ningún caso puede la reforma

¹² Op. cit. pp. 103 y ss.

¹³ Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, reimpresión 1970.

¹⁴ De la Cueva, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, 2ª edición, Porrúa 2008, p. 152

¹⁵ Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Diccionario Jurídico, v. 2, México, Oxford, 1995, pp. 79-80.

¹⁶ Schmill Ordóñez, Ulises, El sistema de la Constitución mexicana, Textos Universitarios S. A., librería de Manuel Porrúa, 1971, pp. 95 y ss.

¹⁷ Jorge Carpizo sostiene que son siete las decisiones fundamentales: 1. La declaración de derechos humanos; 2. La soberanía; 3. La división de poderes; 4. El sistema representativo; 5. El régimen federal; 6. La justicia constitucional y 7. La supremacía del Estado sobre las iglesias. Estudios Constitucionales, UNAM, pp. 430-461.

¹⁸ De la Cueva, Mario, Apuntes de Derecho Constitucional, p. 59.

constitucional ser llevada hasta modificar los principios supremos de la Constitución existente. Tales principios son límites (lógicos) infranqueables para la reforma constitucional.¹⁹

Raúl González Schmal formula, al respecto, cuestionamientos interesantes: “(...) ¿Existen normas fundamentales en la Constitución y otras que no lo son? o, en otros términos, ¿Existe una jerarquía de normas *ad intra* la Constitución? Y si existen estas normas esenciales ¿Podrían ser tocadas por el órgano reformador? ¿Este órgano reformador es absoluto en su capacidad para modificar todas y cada una de las normas de la Constitución? Es decir, ¿Es ilimitado en su competencia transformadora? Y si es así ¿Esta competencia absoluta le viene de que está investido de soberanía absoluta, o de alguna otra causa?...” González Schmal advierte, en la multiplicación geométrica de sus preguntas, como él mismo lo llama, que si el Constituyente actúa ilimitadamente estaríamos en presencia de un poder avasallador, o, por el contrario, si fuera acotado en sus facultades, convertiría a la Constitución en un cuerpo anquilosado y petrificado.²⁰

Pero el problema de los límites que impone una Constitución escrita, rígida, es que necesariamente —querámoslo o no— habrá normatividades en su texto que tienen un peso histórico y político mayor, que obviamente van a inhibir al órgano revisor porque al tocarlos podrá atentar contra los principios fundamentales del ordenamiento. La fijeza constitucional se concentra, con cierta lógica, en ese tipo de normas constitucionales que se distinguen por su importancia y por su naturaleza dentro del propio texto constitucional.

El órgano revisor de la Constitución no puede asumirse como poder constituyente. Tampoco es un poder constituido, ya que la Constitución crea únicamente una trilogía de poderes, nunca se habla de un cuarto poder reformador. Sin embargo, materialmente es un órgano constituido porque se basa en la misma Constitución y, por ello, debe respetar los límites que ésta le impone. Sin embargo, la Constitución no precisa cuáles son los principios inmodificables, la parte fija de ella, identificándose también como la parte esencial constitucional para diferenciarla de la parte constitucional instrumental.²¹

Sin que la norma constitucional diga expresamente qué materias son irreformables o qué debe entenderse por decisiones o principios fundamentales, ninguna de esas limitaciones es ajena a la teoría de la Constitución local.

¹⁹ Guastini, Ricardo. Sobre el concepto de Constitución. Teoría de la Constitución, ensayos escogidos, Porrúa y UNAM 2002, pp. 244-245.

²⁰ González Schmal, Raúl, ¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional? El significado actual de la Constitución, UNAM, 1998, pp. 319-350.

²¹ Zagrebelsky, Gustavo. La Constitución y sus normas, Teoría de la Constitución, ensayos escogidos, Porrúa y UNAM, 2002, p. 72.

Suele inferirse que los constituyentes locales tienen una limitación de origen, consistente en que únicamente pueden revisar la Constitución más no sustituirla por otra, existiendo límites absolutos para que el Constituyente promulgue, por medio del procedimiento de reforma, una nueva Constitución. La realidad desmiente esta postura, ya que un importante número de estados del país han expedido nuevas Constituciones ciñéndose a sus propios procedimientos de reforma, sin que hubiere sido necesario convocar a elecciones para una asamblea constituyente, solución que parece atractiva como vía de legitimación política. Los cambios aprobados por las reformas constitucionales en las entidades federativas han introducido instituciones trascendentales para la vida democrática del país, como por ejemplo, las figuras de democracia semidirecta, nuevos derechos políticos, los medios de defensa constitucional y la ampliación del catálogo de derechos fundamentales.

Desde nuestro criterio, las principales limitaciones se originan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella están los límites federales. De esta manera estará acotado al órgano reformador alterar la demarcación territorial del estado, debiendo respetar los límites de los estados vecinos; otra limitación es la forma de gobierno que, como se sabe, es considerada un principio político fundamental, junto con la división de poderes y su organización política a que obliga la Carta Magna; así también debe atender las premisas del municipio libre, base territorial y política del país; otras limitaciones son el régimen de prohibiciones absolutas y relativas, los derechos fundamentales del gobernado, el principio de que el pueblo es el depositario originario del poder público, la separación del Estado y las iglesias y el derecho de tutela jurisdiccional.

IV. CRITERIO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL ESTATAL

Una nueva postura del Alto Tribunal pone de relieve los alcances de la acción reformadora estatal, a saber:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS.- El decreto por el que la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava

Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave declaró aprobada la Ley Número 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, no transgrede los principios que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como cuestiones mínimas que las Constituciones locales deberán plasmar en sus textos, aun cuando la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz-Llave haya sido integral. Ello es así, porque la propia Constitución federal no prevé, en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de efectuar reformas a las Constituciones locales, esto es no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los Congresos estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que señala los principios que deberán respetar éstas a fin de lograr la armonía con los principios fundamentales del ordenamiento supremo e impedir cualquier contradicción con el mismo. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que una vez concluida la labor del Poder Constituyente local, el Poder Legislativo estatal, emanado de la Constitución, no es otra cosa que un Poder Constituido, con facultades para reformar y adicionar el texto de dicho ordenamiento, y los límites impuestos a dichas facultades no pueden ser concebidos como restricciones al desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas susceptibles de plasmarse en el documento constitucional estatal. En otras palabras la soberanía del pueblo ejercida en el momento histórico determinado por un poder constituyente, no tendría por qué limitar, *a priori*, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su norma suprema en atención al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate y a las necesidades de la vida contemporánea, que difícilmente pueden ser previstas en su totalidad y para siempre, por dicho poder constituyente.”²²

El criterio anterior marca todo un precedente en el constitucionalismo estatal, ya que la postura de nuestro Alto Tribunal está abriendo la puerta para que los Constituyentes locales lleven a cabo cambios profundos sin romper con los contenidos de la Constitución vigente, preservando intactos los principios fundamentales que le dan armonía e identidad al contexto federal. Los precedentes modernos de innovación constitucional local la encontramos en Tlaxcala, cuyo procedimiento permite elaborar una nueva Constitución y en Veracruz donde también se permite llevar a cabo reformas totales.

²² *Novena Época*: Controversia constitucional 16/2000.- Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz.- 9 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, página 901, Pleno, tesis P/J 33/2002; véase la ejecutoria y el voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, *Novena Época*, Tomo XV, junio de 2002, páginas 287 y 406, respectivamente.

V. TIPOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

¿Cuántos tipos posibles de reforma constitucional existen? Es aceptado que un primer tipo de reforma sea la adición de nuevas normas constitucionales a las normas ya existentes; otra manera es haciendo la sustitución de una disposición existente por otra nueva y, finalmente, derogando un apartado o disposición del cuerpo constitucional. Sin embargo, ha habido casos donde la combinación de todas ellas dio como resultado nuevos ordenamientos constitucionales completos.²³ Para el maestro Fix-Zamudio los cambios constitucionales pueden hacerse por tres procedimientos: por la reforma formal según lo previsto en la propia carta fundamental; por medio de costumbres y convenciones constitucionales; y por la interpretación de las normas constitucionales predominantemente por los tribunales ordinarios o especializados. Estos procedimientos, dice el autor citado, se combinan con frecuencia.²⁴

En el ámbito local aplica principalmente la vía formal con la consiguiente problemática sobre el procedimiento de reforma a la Constitución que alcanza mayores críticas en lo que respecta al principio de rigidez constitucional, cuya construcción teórica no es congruente con el marco jurídico previsto para su aplicación, ya que al desarrollarse el procedimiento ante el Congreso y los Ayuntamientos, sus bases se desvirtúan con tal facilidad y liberalidad que al concretarse las modificaciones constitucionales, se convierte en un órgano revisor complaciente y avasallador. La incorporación a las Constituciones locales de los medios de democracia participativa, significa en este sentido un nuevo desafío.²⁵

Por todo lo visto se concluye que la problemática de la reforma constitucional local es el signo en una sociedad pluralista, donde los actores políticos si bien todavía se resisten a aceptar controles y equilibrios para la gobernabilidad democrática en un Estado regido plenamente por la Constitución, encuentran en ella la razón de su existencia. Más allá de las fronteras formales que imponen los requisitos y procedimientos de reforma

²³ Así como Veracruz y el Estado de México, recientemente el constituyente permanente del estado de Querétaro por medio del procedimiento establecido reformó integralmente la Constitución, presentando diversas iniciativas que simultáneamente derogaban y sustituían los textos, confiriendo un nuevo orden y articulado a la estructura constitucional.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Leyes orgánicas*, publicado en el libro "Hacia una nueva constitucionalidad", UNAM, 2000, p. 197.

²⁵ En las entidades federativas se ha reproducido, en mayor o menor medida, las características dominantes del Ejecutivo, la presencia hegemónica de mayorías parlamentarias disciplinadas y la existencia de cabildos municipales omisos que desconocen la parte que les corresponde en el procedimiento de reforma constitucional. Con la alternancia de los gobiernos locales, se observa una creciente influencia de los partidos políticos en las asambleas legislativas y concejiles municipales, por lo que el examen de los límites, naturaleza y alcance del órgano reformador, adquiere mayor actualidad.

constitucional, es obvio que depende de factores políticos inminentes a cargo de los actores que ejercen esa facultad constitucional.

El pragmatismo político con el que se aborda la iniciativa de reforma integral a la Constitución, ha evitado que el pueblo decida directamente expedir una nueva Carta constitucional eligiendo para ello una asamblea constituyente, porque se ha concebido como una solución inviable o desgastante. La realidad política desmiente ese argumento, por ejemplo, en el mandato de Rubén Figueroa Figueroa fue reformada la Constitución local en julio de 1975 y prácticamente rehízo el texto constitucional.²⁶ En 2008, el gobierno de Querétaro aplica formalmente la misma fórmula.

El que una generación imponga límites temporales o definitivos para la reformabilidad constitucional ocupa hoy un enconado debate de la doctrina. Desde la potestad ilimitada de reforma por parte del poder constituyente permanente, o desde la posición que excluye cualquier modificación a los principios fundamentales, o bien a aquellas Constituciones que reservan determinados preceptos como inmodificables, o las que instituyen facultades para reformar o adicionar la Constitución, como el caso de mexicano y de las entidades federativas, lo cierto es que es un error disimular la acción reformadora, al amparo de procedimientos que fomentan la discrecionalidad política del órgano revisor.

Como conclusión se impone decir que, en lo general, las Constituciones estatales del siglo XXI deben terminar con la inercia de fórmulas tradicionales para reformarse. El constitucionalismo local estadounidense nos da cierta luz sobre distintas fórmulas de reformabilidad al prever cuatro procedimientos para revisar y sustituir completamente la norma constitucional o para realizar reformar parciales: la convención constitucional, la iniciativa constitucional de la legislatura del estado, la iniciativa constitucional por proposición ciudadana y la iniciativa por comisión constitucional. Cada estado arregla internamente sus propios métodos de reforma.²⁷

VI. PROPUESTA DE UN MODELO LOCAL

INTRODUCCIÓN. Vivimos escenarios que configuran un mapa de reforma y mutabilidad constitucional. Es el nuevo rumbo seguido por las entidades federativas. Desde hace varios lustros la agenda local ha logrado cambios muy importantes.

Ninguna de las Constituciones locales modernas ha pretendido instituirse como un modelo de referencia nacional, antes bien, obedece a las propias características del

²⁶ Cienfuegos Salgado, David, "Lecciones de Derecho Constitucional Guerrerense, coordinado por José Gilberto Garza Grimaldo, Universidad Autónoma de Guerrero, 2005, p. 61.

²⁷ Barceló Rojas, Daniel Armando. Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense, UNAM, 2005, pp. 155 y ss.

desenvolvimiento histórico y a las condiciones políticas de la entidad federativa. Sin restar méritos a los contenidos constitucionales que se han renovado, concebimos en tres planos la reforma local trascendente que se ha venido gestando principalmente en la última década: el primer plano es la inclusión de una lista más amplia de nuevos derechos fundamentales con su respectiva garantía jurisdiccional que han ido apareciendo en algunas Constituciones, judicializando la garantía de los derechos del gobernado; el segundo plano se compone por un sistema de justicia constitucional incorporando mecanismos de defensa constitucional iniciados por Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo. Y un tercer plano, que está implícito y estrechamente vinculado a los anteriores, es el procedimiento de reforma constitucional, con el cual se busca resolver la actualización de la norma constitucional.

Con una visión académica, si tuviéramos la cualidad de reunir en un solo estatuto los rubros que pueden considerarse más relevantes de ser adaptados en alguna entidad federativa, diríamos que la reforma constitucional tiene que ajustarse al siguiente contexto:

1. Soberanía y libertad interior, en los términos de los artículos 40 y 41 de la Constitución federal, como fundamento de la democracia estatal.
2. Atributo de supremacía constitucional y jerarquía de leyes locales.
3. Principio de rigidez e inviolabilidad.
4. Facultad de iniciativa amplia y no restringida.
5. Posibilidad de reforma total integral o parcial.
6. Procedimiento legislativo multiinstancial con votación calificada en el Congreso y los Ayuntamientos.
7. Referendo derogatorio para la reforma parcial y elección de una asamblea constituyente para el cambio total de Constitución, y
8. Sistema de justicia constitucional confiriendo a órganos judiciales el ejercicio del control de constitucionalidad.

Los ocho atributos antes mencionados sirven de sustento para que la reformabilidad deje de ser una pieza más dentro del entramado constitucional, pues el cambio que anima a cualquier generación en el tiempo, debe permitirle hacer los cambios constitucionales que considere pertinentes para su propio desenvolvimiento. Estos cambios, si bien puede ser parciales o graduales —que es el sistema seguido formalmente por las Constituciones estatales— no descarta a la reforma total integral como un medio pacífico de transición

generacional susceptible de ser adoptado mediante mecanismos que garanticen el respeto a los principios políticos fundamentales del régimen federal y de la organización republicana de los estados, la estabilidad política del régimen interior y el ejercicio de derechos civiles con un sistema de control y defensa de la constitucionalidad.²⁸

PRESENTACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE LA REFORMA. Con vista en las experiencias analizadas y en los avances que se han logrado, cualquier modelo de reforma constitucional que se precie de valores democráticos tiene que superar positivamente los riesgos de la pluralidad y la transición de partidos o coaliciones gobernantes tanto en los poderes Legislativo y Ejecutivo, como en los municipios. Esto es, la fórmula que se adopte debe ser capaz de regular pacíficamente cualquier escenario, con la condición de que los agentes políticos y sociales estén prestos a respetar las reglas del pacto constitucional estatal. Sin propugnar por un modelo único, es deseable plantear algunas hipótesis que se desprenden de la realidad política estatal y que dan marco al proceso político de la reforma constitucional.

En el pasado, el arribo al poder de un nuevo gobernador llevaba la dedicatoria de una reforma constitucional y legal que era aprobada sin mayores dilaciones. A semejanza del régimen presidencial, los gobernadores tenían bajo su mando la agenda legislativa completa. Como esta situación ha cambiado en la vida del país —al menos la alternancia juega ya un papel en el régimen interior de las entidades federativas— la coexistencia y cohabitación de mayorías y minorías políticas, así como una mayor presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, nos llevan a sostener la necesidad de tomar en cuenta dos tipos de escenarios: los escenarios de transición de partido dominante (vertical) y los escenarios de transición plural con cohabitación de partidos (horizontal).

Respecto del primer escenario, se caracteriza cuando el gobernador, la mayoría calificada parlamentaria e igual mayoría en el número total de Ayuntamientos del estado, pertenecen al mismo partido político o se coaligan con otros para alcanzar esa mayoría, de donde resulta que la reforma constitucional será aprobada sin obstrucciones ni negociaciones con opositores parlamentarios y con plena colaboración entre poderes constituidos. La aceptación entre líderes partidistas circunscribirá tan solo a un momento

²⁸ Concordamos con la opinión del maestro Jorge Carpizo en el sentido de que los cambios constitucionales son siempre complicados y entrañan peligros que no responde a una lógica precisa (Milenio, selección del ensayo, 29 de enero de 2007). Es cierta la afirmación del Dr. Carpizo, pero también debe tomarse en cuenta que las nuevas Constituciones locales, salvo casos excepcionales —como la de Querétaro— han sabido recoger los principios y valores, así como las bases de nuestra organización política en una constante búsqueda de renovación y cambio institucional estable y pacífico.

privilegiado para los partidos políticos que patentan la reforma y la culminan exitosamente.

Este escenario vertical de mayorías calificadas, si bien es producto de la formación de la voluntad popular, y por tanto legítimo, a todas luces resulta cuestionable porque la voz y el voto de las minorías parlamentarias y de las corporaciones municipales no resulta ser decisivo sino marginal, ya que cualquier proposición será desechada.

Ahora bien, habiendo sido el escenario vertical una característica de la etapa de partido hegemónico y de minorías parlamentarias desarticuladas, su modo de operar dio como resultado una constante mutación mediante procedimientos de reforma parcial a la Constitución. Este panorama, más o menos generalizado en las entidades federativas si bien generó estabilidad política en los regímenes interiores tuvo, sin embargo, el inconveniente de registrar una incesante actividad del órgano reformador con estadísticas impresionantes de mutación constitucional y, en algunos casos, verdaderos albazos que sustituyeron bruscamente textos completos mediante el procedimiento previsto para su reforma. Abrigamos firmes expectativas de que este escenario ya no forme parte de la agenda política de los estados.

El segundo escenario que hemos conceptualizado de transición plural con cohabitación de partidos, se extiende de manera horizontal, es decir en todos los espacios políticos y sociales lo cual provoca poner en actividad tanto a los poderes públicos como a los partidos políticos.

Bajo este tenor, el panorama de la reformabilidad cambia radicalmente debido a que ningún partido, por sí sólo, alcanza el número de votos necesario para aprobar la reforma constitucional provocando que desde la elaboración y presentación de la iniciativa correspondiente se susciten audiencias, cabildeos y acuerdos y, en caso de lograrse puntos de vista comunes, entonces puede formalizarse un procedimiento terminal.

La reforma constitucional, vista como herramienta para el cambio democrático, tiene una perspectiva diferente cuando cohabitan fuerzas parlamentarias divididas o cuando existan grupos minoritarios que forzosamente tienen que preservar lo sustancial de sus propuestas y tratar de unificarse con otros mediante la negociación para aprobar la reforma, o bien cuando una mayoría necesita de las minorías para tal propósito. Estamos frente al nuevo modelo marcado por la dinámica parlamentaria y la composición plural de los Ayuntamientos, que acentuarán, en el futuro, la viabilidad o rechazo de cualquier reforma constitucional, desplazando definitivamente a la disciplina de partido que caracterizó a las hegemonías parlamentarias o concejiles.

Así, el principio de rigidez constitucional deja de ser una simple fórmula sin valor normativo, sin desconocer que la verdadera dificultad del procedimiento va de la mano de factores y circunstancias políticas que inciden y definen la integración del Congreso y los Ayuntamientos.

Mientras la disciplina de partido no es racional, hace ineficaz el principio de rigidez y prohíja un número cuantioso e irrefrenable de reformas, con la consiguiente inestabilidad constitucional, en cambio, la suma de factores políticos interrelacionados en el actuar independiente de los poderes y los gobiernos municipales, además de producir equilibrios a favor de la gobernabilidad, expone el paradigma de la reforma constitucional del futuro. La pluralidad de expresiones que cohabitan en el nuevo escenario, producto de decisiones soberanas del electorado, no es óbice para realizar procesos reformativos coherentes. La composición y funcionamiento del órgano reformador va a exigir del constitucionalismo precisar su ubicación dentro del ordenamiento jurídico, la naturaleza jurídica de la representación y su funcionamiento, el régimen específico de responsabilidades y limitaciones que deben atribuirse a sus integrantes.

Siguiendo criterios jurídico-materiales de una transformación fundamental de la Constitución, en algunas entidades federativas se han puesto en práctica acuerdos políticos para impulsar las reformas constitucionales, como un mecanismo que concilia la constitucionalidad vigente con la futura. Sin embargo, a nuestro juicio es importante para que el proceso de reforma no se haga al margen de los ciudadanos afectando la transparencia de las proposiciones y deliberaciones. Para quien esto escribe es indispensable un procedimiento más reforzado.

EL MODELO LOCAL. Proponemos un modelo procedimental de doble vía. Una vía para efectuar la reforma parcial y otra, para la reforma total o integral de la Constitución.

Este modelo de dos vías procedimentales de reforma, responde a la idea de reconocer una realidad objetiva que está ocurriendo en los estados de la Federación, diferenciando de raíz la opción que representa la reforma total de aquel otro procedimiento en el cual solamente se aprueban modificaciones parciales, evitando que éstas abrumen al texto constitucional sin la rigidez que debe caracterizar, y que aquella, es decir, la reforma integral, sustituya la Constitución al margen de la voluntad popular, depositaria de la soberanía.

Concebido como una garantía de máxima protección a la Constitución, el modelo de doble vía supone abrir un cauce procesal distinto para tutelar de manera efectiva el

principio de continuidad constitucional mediante la reforma parcial o total, confiriendo así, congruencia a la jerarquía y supremacía del ordenamiento.

Sentado lo anterior, el esquema puede quedar de la siguiente manera:

MODELO LOCAL DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

Procedimiento para la reforma parcial	Procedimiento para el cambio total de Constitución
<ol style="list-style-type: none"> 1. Facultad de Iniciativa por parte del gobernador, diputados, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, organismos autónomos y de los ciudadanos. 2. Procedimiento legislativo en el Congreso, requiriéndose para su aprobación votación calificada de sus miembros. 3. Procedimiento en los Ayuntamientos, requiriéndose la aprobación por las dos terceras partes de gobiernos municipales. 4. Referendo constitucional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convención Constitucional para decidir elaborar una nueva Constitución. 2. Convocatoria a elección de diputados al Congreso Constituyente. 3. Integración de una comisión redactora del proyecto constitucional. 4. Presentación y aprobación del proyecto de nueva Constitución por el Congreso Constituyente. 4. Promulgación de la nueva Constitución.

EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA PARCIAL. La actualización constante es una cualidad de toda Constitución democrática. Mediante este procedimiento la Constitución evoluciona para responder a las circunstancias de los cambios políticos, económicos y sociales. Cada generación debe tener en sus manos su propio futuro constitucional.

Es un procedimiento agravado que tiene por objeto modificar parcialmente a la Constitución sin llegar a cambiar su estructura. El órgano reformador en este caso quedará integrado por los diputados al Congreso y los Ayuntamientos de los municipios del estado. La mesa directiva del Congreso o de su Diputación Permanente fungirá con la representación del órgano reformador constitucional, únicamente para efectos de seguir los trámites hacia la aprobación o rechazo de las proposiciones.

Debe otorgarse la facultad de iniciativa al gobernador del estado, a los diputados, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos, a los organismos autónomos y a los ciudadanos. El procedimiento legislativo iniciará invariablemente en el Congreso y requerirá para su aprobación el voto calificado de sus miembros, pasando a cada uno de los Ayuntamientos siendo necesaria la aprobación de las dos terceras partes del número

total de gobiernos municipales. Habiéndose recabado la votación aprobatoria, el proyecto deberá ser sometido a referendo.

EL PROCEDIMIENTO PARA EL CAMBIO TOTAL DE CONSTITUCIÓN. Este procedimiento tiene por objeto dictar una nueva Constitución, abrogando la vigente. Pugnamos porque este procedimiento sea una hipótesis válida y reconocida en el propio texto constitucional. Tiene el mérito de incluir algunos elementos que lo hacen ser el más complejo, predominando una rigidez constitucional auténtica que va a dificultar realmente el procedimiento como garantía y control de la misma Constitución, pues las modificaciones que se proponen serán de tal relevancia y magnitud que van a trascender a toda la estructura constitucional vigente, por lo cual con esta medida se dará fin a la utilización de procedimientos simulados en supuestas reformas o adiciones que al final de cuentas arrojan cambios completos y sustanciales en la Constitución, sin que tales decisiones deriven del Poder Constituyente.

La idea de elaborar una nueva Constitución como un procedimiento previsto tiene que dejar de ser un discurso que empobrece el constitucionalismo, y convertirse en un recurso democrático e institucional del pueblo del Estado.

¿La decisión de darse una nueva Constitución queda al arbitrio del gobernante en turno? Por supuesto que no, todo lo contrario. Esta posición, es decir el reconocimiento a la reforma total, no tiene por objeto fomentar el rompimiento del orden constitucional en vigor, como lamentablemente lo pueden propiciar las nuevas Constituciones que son producto de acuerdos políticos entre grupos de poder o de la voluntad unipersonal de gobernantes que abiertamente proponen cambios integrales al amparo del procedimiento previsto para su reforma.²⁹ La elaboración y expedición de nueva Constitución local es poco frecuente y tiene lugar como un evento político de la mayor solemnidad y trascendencia; se trata de una ocasión excepcional que se está multiplicando en la

²⁹ Al respecto dice el maestro Jaime Cárdenas: “Una Constitución puede surgir por muy variadas causas: una revolución, un golpe de Estado, una grave crisis económica, un proceso severo de deslegitimación de las autoridades, una crisis de gobernabilidad, o ser el producto o el resultado de una transición a la democracia. Para algunos, ésta es la cuestión insuperable para que se tenga una nueva Constitución.” Esta opinión se inserta en el trabajo intitulado “En torno a una nueva Constitución” publicado en el libro *Hacia una nueva constitucionalidad*, UNAM, 2000, p. 82. Sin embargo, el problema para nosotros es ubicar las causas que pueden dar nacimiento a una nueva Constitución dentro del contexto estatal, porque inveteradamente se han escondido en una abierta simulación por medio de reformas y adiciones que han llegado a cambiar el texto completo de una Constitución local sin que hubiere revoluciones o crisis, sino más bien abusando de una facultad reformadora para satisfacer fines modernistas; por considerar que la Constitución es antigua o porque le falta una vigencia efectiva. Las causas verdaderas que pueden dar origen a una nueva Constitución las podemos encontrar en la identidad que debe existir para que en ella estén contenidos las aspiraciones e ideales de la sociedad.

discusión de agendas constitucionales del propio sistema federal.³⁰ En la última década algunas entidades federativas han creado o reformado instituciones constitucionales modernas sustituyendo sus cartas longevas. La mutabilidad constitucional profunda está a la vista de todos con la llegada de la pluralidad, la alternancia y la democracia. Un significado muy importante de esa mutabilidad es la ampliación de nuevos derechos de contenido social y poderes más eficaces con controles políticos y judiciales adecuados. Los cambios constitucionales profundos de las entidades federativas responden pues a los desafíos de la generación actual.

Los pasos que pueden ser considerados para expedir una nueva carta constitucional estatal, son los siguientes:

A. La convención constitucional; B. La expedición de la convocatoria para elegir a los diputados de la asamblea constituyente; C. Funcionamiento de la Asamblea y designación de una comisión de diputados constituyentes encargada de redactar el proyecto de Constitución; D. El análisis, discusión y en su caso, aprobación, del proyecto de Constitución por parte de la Asamblea Constituyente, y finalmente, E. La promulgación de la nueva Constitución.

A. LA CONVENCION CONSTITUCIONAL. Podemos considerarla un medio adecuado para garantizar la continuidad institucional y estabilidad política del procedimiento sustitutorio de la Constitución. ¿Por qué el uso del término de convención constitucional? Porque de alguna manera se quiere significar una decisión política colegiada que ejerce la facultad de decidir sobre la conveniencia o inconveniencia de elaborar una nueva Constitución.

La convención puede tener mayores atributos que el referendo previo. Para quien esto escribe, el referendo anticipado puede pulverizar los escenarios políticos ya que preguntar al pueblo al inicio del procedimiento si desea una nueva Constitución, en aras de legitimar la decisión que se quiere tomar, corre el riesgo de agobiar a los electores respecto de temas constitucionales sobre los cuales no se tiene suficiente información. Ahora bien, para evitar que la decisión se convierta en un recurso populista o mediático, se plantea resolverlo por medio de una convención constitucional como un instrumento que preservaría los valores de la gobernabilidad democrática y la estabilidad que exige

³⁰ El reemplazo de un texto constitucional por otro, no tiene por qué ser producto de argumentos meramente eficientistas ni tampoco justificarse en la longevidad de la carta. Es indispensable que la nueva Constitución se sustente en necesidades auténticas, producto de propuestas surgidas de la sociedad, no desde el poder. Mediante la Convención Constitucional podría coexistir una transición confiable en tanto se garantice la madurez de los actores políticos para llevar a cabo una práctica normalizada, transparente y por la vía pacífica, de las aspiraciones y contenidos del nuevo diseño constitucional.

realizar cambios sustanciales en el modelo constitucional sin romper con el contexto político.

La naturaleza política de la convención la convierte, además, en un instrumento de legitimación constitucional con la participación de los principales órganos del poder público, así como de los agentes políticos y sociales más importantes. En efecto, la convención podría quedar integrada de la siguiente manera:

1. Gobernador del Estado;
2. Diputados al Congreso;
3. Pleno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia;
4. Secretario del Despacho del Poder Ejecutivo y procurador general de Justicia;
5. Titulares de los organismos constitucionales autónomos;
6. Presidentes municipales de los Ayuntamientos;
7. Presidentes de los partidos políticos que actúan en el estado, y
8. Rectores o directores de las instituciones de educación superior del estado.

El funcionamiento de la convención sería colegiado y correspondería al gobernador, mediante comparecencia ante el Congreso, citar a los miembros de la Convención con el fin de analizar y discutir la conveniencia o inconveniencia de elaborar una nueva Constitución estatal. El gobernador, el presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo o su equivalente y el presidente del Tribunal Superior de Justicia, presidirán los trabajos de la Convención.

B. CONVOCATORIA PARA ELEGIR A LOS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Luego de la discusión, de resultar aprobada la propuesta para elaborar la nueva Constitución, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la convención, procedería a dictarse el acuerdo para convocar, por conducto del gobernador del estado, a la elección de una Asamblea Constituyente integrada por 20 diputados constituyentes que funcionaría con independencia de los poderes constituidos, teniendo como labor exclusiva, en un plazo de hasta seis meses, analizar, discutir y aprobar la nueva Constitución. La convocatoria no tendrá por objeto fijar temarios o contenidos constitucionales, sino el de regular la materia electoral de la Asamblea Constituyente, determinando la fecha de la elección, los requisitos para ser electo, la división territorial de los distritos, la acreditación de quienes resulten electos, así como la instalación y calificación de las elecciones de los diputados constituyentes.

C. FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA Y DESIGNACIÓN DE UNA COMISIÓN DE DIPUTADOS CONSTITUYENTES ENCARGADA DE REDACTAR EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. Instalada la Asamblea, expedirá un Reglamento General que regulará su funcionamiento y enseguida designará a una comisión de diputados constituyentes compuesta por hasta diez miembros encargados de redactar un proyecto de Constitución, estableciéndose como obligación de esa ponencia el de recibir y estudiar las proposiciones que se le formulen, así como el de recibir los apoyos del personal técnico especializado, así como los recursos necesarios para desarrollar su función.

D. ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y, EN SU CASO, APROBACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. El proyecto será presentado a la Asamblea Constituyente para su análisis, discusión y aprobación en su caso. Las sesiones de la Asamblea serán públicas. El proyecto quedará aprobado por la Asamblea si obtiene el voto de la mayoría calificada de sus integrantes.

E. LA PROMULGACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN. Aprobado el proyecto, se remitirá al titular del Poder Ejecutivo para que ordene su publicación en el Periódico Oficial y en las páginas de Internet de todos los entes públicos, debiendo expedir un Bando Solemne que será difundido en cada una de las poblaciones del estado.

CONCLUSIONES. Este procedimiento va a conferir, al final del proceso, una fuerza legitimadora indiscutible. Si la soberanía es un atributo de la Constitución y en el plano histórico reside en el pueblo, el poder de abrogar y sustituir la Constitución debe estar depositado en una asamblea constituyente, que sería producto de la decisión soberana del pueblo.³¹ Al ser un órgano genuino que ostenta una naturaleza política, se legitima la causa de la nueva Constitución.

Tanto la convención como la asamblea constituyente, coexistirían con el funcionamiento normal del poder público y los gobiernos municipales. Cabe señalar que la convención se extingue a partir de la instalación de la Asamblea Constituyente, y ésta dejará de funcionar una vez que se promulgue por el Ejecutivo la nueva Constitución.

La transición y mutación constitucional que ha quedado expuesta se concibe como una respuesta institucional y generacional a las exigencias de su propio tiempo. Por una lado, un procedimiento de reforma parcial con referéndum y, por el otro, un procedimiento de reforma total por medio de la legitimación popular a través de una Asamblea electa con

³¹ Consúltese la obra “Propuestas para un nuevo constitucionalismo local, ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas”, Cienfuegos Salgado, David y Morales Carrasco, Ricardo, coordinadores, Colegio de Guerrero, México, 2006.

facultades para renovar el cuerpo constitucional reconociendo así la unidad y operación práctica del Poder Constituyente que reside en el pueblo. Por supuesto que la dificultad para realizar estos procedimientos se sustenta en el principio efectivo de control, rigidez y supremacía que hagan posibles nuevas prácticas institucionales de la sociedad y del gobierno en procesos ordenados, pacíficos y democráticos.

Bibliografía

- Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Diccionario Jurídico, v. 2, México, Oxford, 1995.
- Balbuena, Arminda, Constitución Política del Estado de Guanajuato, edición comentada, Universidad de Guanajuato, 2006.
- Barceló Rojas, Daniel Armando. Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense, UNAM, 2005.
- Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuente del derecho en México, UNAM, 1998.
- Cárdenas, Jaime, En torno a una nueva Constitución” publicado en el libro Hacia una nueva constitucionalidad, UNAM, 2000.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Porrúa UNAM, 2003
- Castro, Juventino, Los desconocidos poderes políticos de la Constitución, editado en 2005 por Porrúa, pp. 13-18.
- Cienfuegos Salgado, David y Morales Carrasco, Ricardo, Propuestas para un nuevo constitucionalismo local, ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas”, coordinadores, Colegio de Guerrero, México, 2006.
- Cienfuegos Salgado, David, “Lecciones de Derecho Constitucional Guerrerense, coordinado por José Gilberto Garza Grimaldo, Universidad Autónoma de Guerrero, 2005.
- Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, régimen constitucional 1824, t. I, II y III, Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- De la Cueva, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, 2ª edición, Porrúa 2008.
- González Oropeza, Manuel, Renovación constitucional, publicado en el libro Hacia una nueva constitucionales, UNAM, 2000, p. 337.
- González Schmal, Raúl, ¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional? El significado actual de la Constitución, UNAM, 1998.
- Guastini, Ricardo. Sobre el concepto de Constitución. Teoría de la Constitución, ensayos escogidos, Porrúa y UNAM 2002.
- Fix-Zamudio, Héctor, Leyes orgánicas, publicado en el libro “Hacia una nueva constitucionalidad”, UNAM, 2000.
- Madrazo, Jorge, comentarios al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo V, decimosexta edición, Porrúa y UNAM, 2002.
- Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, reimpresión 1970.
- Schmill Ordóñez, Ulises, El sistema de la Constitución mexicana, Textos Universitarios S. A., librería de Manuel Porrúa, 1971.
- Quiroz Acosta, Enrique, Teoría de la Constitución, Porrúa, 3ª edición, 2005.
- Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, Porrúa 1808-1999.
- Zagrebelsky, Gustavo. La Constitución y sus normas, Teoría de la Constitución, ensayos escogidos, Porrúa y UNAM, 2000.

“Los problemas jurídicos que enfrenta el Estado de Guerrero por cumplir con lo establecido en el artículo 116 constitucional (¿Gobernador interino o constitucional?)”

José Gilberto Garza Grimaldo¹

En memoria del Dr. *Jesús Samper Ahumada*: un universitario excelso que contribuyó al crecimiento académico de nuestra Universidad Autónoma de Guerrero. Un amigo inolvidable.

Resumen

El Estado de Guerrero está encontrándose con impedimentos jurídicos para llevar a cabo la concurrencia de las elecciones estatales, a partir de una Resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente, para cubrir el período entre el gobernador saliente y el gobernador entrante. El Tribunal constitucional ha establecido en otras Resoluciones, la prohibición de elegir indirectamente a un gobernador (elección indirecta), porque de hacerlo, se estaría en contra de lo que dispone la Carta Magna.

El caso de Guerrero, es un caso extraordinario o atípico, que surge precisamente a partir de una Resolución del máximo tribunal constitucional, por lo que debe ser tratado de igual manera, como un caso especial o extraordinario, y pueda haber un gobernador interino o de transición.

Independientemente que expertos en la materia han manifestado que no existe ninguna posibilidad constitucional de designar a un gobernador interino, consideramos que en pleno ejercicio de la soberanía estatal puede incorporarse una nueva hipótesis para designar gobernador interino, siendo esta: la concurrencia de las elecciones estatales.

O bien, hacer efectiva la hipótesis del artículo 69 de la Constitución local.

Lo que hace del “caso Guerrero”, un asunto de interés constitucional que servirá de pauta para los demás estados que tendrán que adecuar sus leyes a lo dispuesto por el artículo 116 constitucional.

Palabras claves: Gobernador de transición, elección indirecta, acción de

¹ Profesor de la Universidad Autónoma de Guerrero y consejero del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del Congreso del Estado de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

inconstitucionalidad, artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumario: 1. A manera de introducción; 2. Antecedentes de la reforma al artículo 116 constitucional; 3. Acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma electoral en el Estado de Guerrero; 4. Fecha de la próxima sucesión gubernamental en Guerrero; 5. El debate continúa entre la clase política; 6. Parte esencial de la Resolución emitida con motivo de la Acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008; 7. Opiniones de destacados juristas; 8. Conclusiones; 9. Epilogo 1, Epilogo 2 ; Bibliografía.

“Los problemas jurídicos que enfrenta el Estado de Guerrero por cumplir con lo establecido en el artículo 116 constitucional (¿Gobernador interino o constitucional?)”

“El Estado de Guerrero es una especie de laboratorio, al ser uno de los primeros estados *obligados* hacer modificaciones sustanciales en su legislación, a partir de la Resolución emitida por la Corte con motivo del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad.” (Mtro. Ceferino Cruz Lagunas).²

1. A manera de introducción

En Guerrero, diversos actores políticos se han manifestado en torno a la próxima sucesión gubernamental de nuestra entidad, que por la reforma al artículo 116 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se ha tornado en un “*caso jurídico especial*” que merece ser tratado en primer lugar, jurídicamente, y después políticamente. No a la inversa, que es donde los actores políticos fundamentan sus opiniones; desean una fecha de la jornada electoral a modo de sus intereses partidistas.

A partir de lo anterior, me permito hacer las siguientes reflexiones con la única finalidad de enriquecer el debate que se está generando en torno a una eventual designación de un gobernador interino para el 2011.³

En esta introducción, dejo asentado que de conformidad con lo dispuesto al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por Resoluciones emitidas por el máximo Tribunal constitucional, no puede haber gobernador interino en el caso que nos ocupa, sin embargo, en la academia podemos disentir de tan dogmático criterio, sobretodo, por ser una situación jurídica atípica.

No estamos proponiendo vulnerar el principio de la supremacía constitucional, sino, el respeto de la soberanía estatal.

² El Sol de Chilpancingo del viernes 27 de marzo de 2009, página principal. El Mtro. Ceferino Cruz Lagunas fungió como Consejero Presidente del entonces Consejo Estatal Electoral, así como Secretario Técnico del organismo creado ex profeso para llevar a cabo la reforma de estado en Guerrero.

³ Ver a Marcial Rodríguez Saldaña, *Gobernador ¿interino? en Guerrero*, publicado en *El Sur* de 10 de abril de 2008. David Cienfuegos Salgado, *Gobernador Interino, presupuestos aprobados y juicios políticos pendientes*, publicado en *El Sol de Chilpancingo* el 26 de noviembre del 2008. Parra Bedrán, Miguel Ángel, *Porqué no debe haber Gobernador interino en Guerrero*, México, Revista núm. 148 de 2009.

2. Antecedentes de la reforma al artículo 116 constitucional.

Recordemos que mediante reforma constitucional del 13 de noviembre del 2007, en el artículo 116 de la Constitución federal estableció que⁴:

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizaran que:

*A) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;*⁵

Debemos de resaltar, que la citada reforma fue consensada por las diversas fuerzas parlamentarias nacionales tanto del senado como de la de los diputados.

Con un alto grado de falta de técnica legislativa, la ambigua redacción de hacer concurrentes las elecciones el *primer domingo de julio del año que corresponda*, ha llevado a una fuerte discusión entre la clase política de nuestra entidad, fundamentalmente, a partir de una Resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En México, no debemos de seguir interpretando las leyes bajo el principio “*de qué es lo que quiso decir el legislador*”. O lo más frecuente: “*una cosa es lo que dice la ley, y otra, lo que sostenga la Corte*”.

La iniciativa originalmente no contemplaba la concurrencia de las elecciones estatales, cuando la Comisión Permanente la remite a la Cámara de Senadores, es aquí donde se agrega y la Cámara de Diputados la avala en su momento.

Quizás la intención era buena, pero con la redacción de “*atínenle o adivínenle el que pueda*”, ha llevado al Guerrero a una situación jurídica especial.

Además, la citada reforma pudo incorporar una nueva hipótesis para designar a un

⁴ El Poder Legislativo Federal, aprobó la concurrencia de las elecciones sin tomar en cuenta la soberanía de los Estados, y estos la aprobaron sin valorar lo anterior. Solo Coahuila se opuso a esta reforma.

⁵ (En línea) (Consulta: 14 de marzo de 2009). Disponible en: <www.juridicas.unam.mx>

gobernador interino, como es el caso de la concurrencia de las elecciones, para dar cabal cumplimiento a la citada reforma.

3. Acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma electoral en el Estado de Guerrero.

En cumplimiento de la anterior reforma constitucional federal, la iniciativa de reforma electoral estatal fue enviada por diversos actores políticos que tenían facultad constitucional para hacerlo y que reflejó un consenso para avanzar en el proceso democrático en Guerrero, sin embargo, luego ser aprobada y publicada en el periódico oficial, diversas fuerzas parlamentarias (PAN, CONVERGENCIA y PT) interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad, por considerar que varios preceptos aprobados eran contrarios a la Carta Magna.

Sobre el asunto que nos ocupa, el Tribunal constitucional determinó en su resolutive numeral cuarto que:

Se declara la invalidez del artículo Vigésimo Transitorio, inciso j) de la Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que dice: ***“La elección de Gobernador se llevará a cabo el primer domingo de febrero de 2011”***, en los términos del último considerando de este fallo.⁶

En el cuerpo del expediente y con excelentes argumentaciones jurídicas, el máximo jurisdiccional, afirma que dicho artículo transitorio era contrario al espíritu del artículo 116 constitucional.

En el numeral 6 de este artículo se transcribe la parte esencial de la citada Resolución.

4. Fecha de la próxima sucesión gubernamental en Guerrero.

En base a lo anterior, no hay ninguna duda jurídica, desde mi punto de vista, de que la elección gubernamental debe hacerse el primer domingo de julio del 2011.⁷

⁶ Ver Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008.

⁷ Debe de enfatizarse, que la ley electoral vigente, ya establece la concurrencia de las elecciones en la entidad, el artículo 24 dice que: “Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de Julio del año que corresponda, para elegir. Gobernador del Estado de Guerrero, cada seis años; y II. Diputados al

Cualquier opinión en contrario, que por cierto las hay, se aparta del espíritu del artículo 116 constitucional y a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su respectiva Resolución.

Líneas arriba, señalé que todo lo anterior nos ha llevado a un “caso jurídico especial”.

Desde una óptica jurídica y sobre todo, por los antecedentes que ha dictado el Tribunal constitucional federal, debe de haber un gobernador constitucional después del 31 de marzo del 2011 (fecha de terminación del mandato del actual gobernador), por el tiempo que dure la toma del candidato triunfador de la jornada electoral del primer domingo de julio del 2011 (para lograr la concurrencia de las elecciones estatales).⁸ Es decir, habría en un breve lapso, dos elecciones constitucionales para gobernador, en virtud de que no puede haber gobernador interino, para lograr así, la concurrencia de las elecciones estatales con las federales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varias resoluciones con motivo de acciones de inconstitucionalidad, que una vez terminado el período

Congreso del Estado y Ayuntamientos, cada tres años. El día que deban celebrarse las elecciones ordinarias, será considerado como no laborable en todo el territorio del Estado.” En Guerrero está parcialmente cumplida la homologación de elecciones. Ver Diario de Guerrero de 27 de marzo de 2009, página principal. En la exposición de motivos de la Ley 571, se argumentaba que: *“La sociedad guerrerense, en su mayoría, considera que deben concurrir los procesos electorales de Ayuntamientos, Diputados y de Gobernador. No tiene sentido tener dos procesos que representan un gasto ingente para las finanzas del Estado, si en un mismo proceso pueden concurrir la renovación de los Poderes y de los Municipios. Igualmente, en la medida de lo posible, homologar éstos con los que realiza la Federación para renovar el Poder Legislativo y el Presidente de la República. Al respecto, la reforma de noviembre de 2007, a nivel federal, ordena y manda a las entidades federativas realizar los comicios en julio del año que corresponda, tendiendo a eficientar y unificar los procesos electorales, tanto de los Estados como los de la Federación. Pero, todavía existen dos consideraciones más: la primera, que tiene que ver con los acuerdos hacia dentro de los partidos políticos. Se necesita que éstos hagan un esfuerzo por promover, capacitar, recrear y desarrollar sus “cuadros políticos”. Sobre todo, se requiere un esfuerzo por constituir una nueva clase política -que no de bisoños- que surja de cada instituto político, para resolver el relevo generacional. La otra, el acuerdo hacia fuera: la sociedad política y la civil necesitan de tiempo no solo para reflexionar, por un lado, y para gobernar, por el otro, sino para dar paso a planes, programas y acciones de desarrollo y crecimiento social, económico y culturales. Con elecciones a cada momento, se interrumpen los acuerdos esenciales entre los grupos políticos y los ciudadanos, y entre éstos y aquéllos”.*

⁸ Se tendrían que hacer algunas modificaciones tanto a la Constitución local y leyes respectivas. Ver Periódico Vértice de 27 de marzo de 2009, pág. 9.

constitucional de un gobernador , no puede elegirse gobernador mediante elección indirecta (gobernador interino), porque va en contra a lo dispuesto por el artículo 116 constitucional, que dispone que debe hacerse por elección directa.

Además, no puede ser interino, porque a nadie va a suplir.

Todo lo anterior es claro y preciso jurídicamente hablando, sin embargo, considero que podemos por respeto a la soberanía estatal y por ser más racional, para el caso de Guerrero, designar a un gobernador interino que a uno constitucional (fundamentalmente, a partir del sentido de la Resolución de la Suprema Corte).

En el numeral siguiente daré algunas razones del porqué es mejor designar un interino que irnos a una elección constitucional en Guerrero, especialmente, por la imposibilidad de hacer lo último por el mismo sentido de la Resolución.

5. Gobernador ¿interino? en Guerrero

A partir de este numeral voy a especular con la finalidad de ser propositivo. No sin antes de volver a enfatizar que por los antecedentes constitucionales y las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el caso de Guerrero, la elección del Gobernador debe de hacerse el primer domingo de julio del 2011. Que de conformidad con diversas resoluciones de la Corte, debe elegirse de igual manera un gobernador constitucional por elección directa que cubra el período del 31 de marzo hasta el día que el gobernador constitucional que debe ser electo el primer domingo de julio del 2011 y hasta que éste tome posesión (dos elecciones constitucionales en breve tiempo).

Tomando en consideración algunas argumentaciones políticas de diversos actores, como el alto costo que esto representaría dos procesos electorales inmediatos⁹; que nadie haría caso al gobernador constitucional por su breve término en el cargo¹⁰; que habría inestabilidad en la administración pública, etc., considero que podría hacerse una reforma al capítulo IV de la Constitución local donde se establezca una nueva hipótesis para designar por parte del Congreso a

⁹ Mediante acuerdo político entre las fuerzas parlamentarias, el costo podría ser mínimo. Trato de decir, que la elección sería una mera formalidad para apagarse a lo dispuesto por la Corte de no permitir la elección indirecta y la ampliación del término constitucional, por considerar a esta última, como una reelección.

¹⁰ Esta es una argumentación de poco peso y si un énfasis a la mediocridad política de nuestra entidad. El acuerdo político democrático debe llevarnos a pensar que las fuerzas políticas habrán de respetar, apoyar incondicionalmente a ese gobernador, y éste, saber que llega como el gobernador de transición.

un gobernador interino o de transición¹¹.

La anterior propuesta¹² la hago además, tomado en consideración la información que me han proporcionado operadores jurídicos y políticos de la reforma constitucional local, y que estuvieron pendientes del proceso de la acción de inconstitucionalidad y ciertos cuasi-acuerdos a alto nivel político.

Afirman, que integrantes de la Suprema Corte de la Nación, ante tres dignos representantes del Estado de Guerrero,¹³ aquellos reconocieron que se habían equivocado en su resolución porque no habían tomado en cuenta otros factores, y dejaban a la entidad en una encrucijada jurídica, y por ende, con nulo espacio para maniobrar.

Dejando entrever que por ser un “caso especial”, cualquier opción jurídica que tomara el Estado sería apoyada por el máximo Tribunal constitucional.

Partiendo de la idea de la “soberanía estatal”, sobre todo, de la “información confidencial” y que medie un “acuerdo político democrático de nuestras fuerzas políticas”¹⁴, y de una “gestión a un alto nivel”, la propuesta podría prosperar (gobernador de transición por elección indirecta). Complicado, lo reconozco.

¹¹ Sin olvidar que el artículo 116 de nuestra Carta Marga, establece solamente las figuras de gobernador interino y sustituto. La iniciativa enviada por el titular del poder ejecutivo local la establece, pero lo que yo propongo, es que antes de cualquier otra reforma, esta nueva hipótesis debe de enviarse previamente. Es decir incluir gobernador provisional en caso de concurrencia de elecciones. Es importante resaltar que el fundamento para un gobernador interino según la iniciativa del gobernador, es a partir que la Constitución local prevé gobernador interino en caso de que no se haya llevado a cabo la elección. Pero no podemos dejar hacer una elección porque iría en contra del espíritu de esta hipótesis: no se hace una elección por causa fortuita o de fuerza mayor, por casos imprevisibles, etc.

¹² La anterior propuesta surge a partir de que El Lic. Efrén Leyva Acevedo, tuvo a bien compartirme un trabajo de reflexión sobre el mismo asunto y tiene la idea de que debe de hacerse una reforma al artículo 69 de la Constitución local e incluir una nueva hipótesis para designar al gobernador interino. Debemos de señalar que hasta esta fecha (1º de abril de 2009), se han presentado cuatro iniciativas sobre el tema que nos ocupa, y las cuatro proponen gobernador interino. La información que tenemos es que una de ellas fue presentada por el Gobernador Carlos Zeferino Torreblanca; la segunda, por el Dip. Sebastián de la Rosa Peláez; la tercera, por el Dip. Héctor Vicario del PRI, y la cuarta, por la representación del PAN.

¹³ Durante una mesa redonda en el programa “Contextos” en tv-cable en Guerrero, que conduce el periodista Martín Martínez, el Dr. David Sotelo Rosas, sostuvo que después de presentar el poder ejecutivo una aclaración de sentencia, él fue uno de ellos que estuvo presente en dicha reunión.

¹⁴ En gran medida, la situación especial del caso Guerrero, se debe a que las fuerzas políticas al romper el “consenso” interpusieron la acción de inconstitucionalidad. Aunque algunas fuerzas parlamentarias se manifestaron que había sido una reforma de una burbuja política y que a ellos nos lo habían tomado en cuenta.

A partir de la negociación a alto nivel, la Suprema Corte comprendería que al Estado de Guerrero con su respectiva Resolución lo llevó a una “dinámica jurídica especial”, pero que mediante la propuesta anterior y con buenos oficios políticos y jurídicos, se puede avanzar, respetando en todo momento el espíritu de nuestra Carta Magna.

Independientemente de cualquier especulación, obviamente derivado por ser un caso jurídico especial, *lo que debe de quedar bien en claro, es que el próximo gobernador constitucional debe ser electo el primer de domingo de julio del 2011.*

El Centro de Documentación y análisis de la Cámara de Diputados, publicó en noviembre del 2007, un interesante trabajo denominado “*La homologación de los calendarios electorales en las entidades federativas en México en los términos de la reforma del artículo 116 constitucional*”¹⁵, en el se propone un calendario para los estados que tendrán que homologar sus calendarios electorales con el federal, y para el Estado de Guerrero, con relación a la elección del gobernador, la fecha es el primer domingo de julio de 2011. Fecha que coincide con lo que se desprende de la Resolución de la Suprema Corte.

Además, en la vigente Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Capítulo V del proceso electoral ordinario, en su artículo 24, establece que:

Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de Julio del año que corresponda, para elegir:

- I. Gobernador del Estado de Guerrero, cada seis años; y
- II. Diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos, cada tres años.

El día que deban celebrarse las elecciones ordinarias, será considerado como no laborable en todo el territorio del Estado.

Por último, se declaró inconstitucional el que se “*llevara a cabo el primer domingo de febrero de 2011 la jornada electoral*”. Por lo que es de suponerse que si se hubiera establecido el mes de enero de 2011, de igual manera, esta fecha

¹⁵ El trabajo fue elaborado por el M. en E. Reyes Tépac M. Investigador Parlamentario. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, p. 27

hubiera sido considerada inconstitucional.

Siguiendo con esta lógica, cualquier mes del año 2010 hubiera sido igualmente declarado inconstitucional, por no ser mes de julio del año que corresponda.

Por lo que no podríamos llevar una elección constitucional antes del mes julio del 2011.

Tomando como válido esta hipótesis, ¿en qué fecha vamos a elegir directamente al nuevo Gobernador que va a sustituir al actual Gobernador Carlos Zeferino Torreblanca Galindo a partir del primero de abril de 2011?

Consideramos que no podríamos llevar una elección constitucional antes de julio del 2011, tomando estrictamente el sentido de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De ahí la propuesta de un Gobernador de transición.

De ser cierto esto, ¿quién ocuparía el cargo después del 31 de marzo?

A esta situación es lo que llamo atípica.

Hay juristas que afirman que el fin de la Acción de Inconstitucionalidad es dejar simplemente sin efecto una norma o ley contraria a la Constitución. Por lo que de hecho, -dicen- el Estado de Guerrero parte de cero para intentar cualquier reforma a la Constitución local y leyes secundarias para dar cumplimiento al artículo 116 constitucional, como así lo están proponiendo diversos actores políticos.

Considero que esto no es así, cualquier reforma o adición a la Constitución local y demás leyes secundarias, deben de partir del sentido de la Resolución emitida por la Suprema Corte; ésta debe ser su cordón umbilical: el punto de partida para cualquier reforma electoral en el Estado.

Por otra parte, hay quienes se inclinan por hacer efectiva la hipótesis del artículo 69 de la Constitución local, que prevé la designación de un gobernador interino en caso de que no haya elección.

Además, de implementarse esta hipótesis, sería improcedente cualquier intento de ejercer la Acción de inconstitucionalidad.

Al no ponerse de acuerdo las diversas fuerzas parlamentarias y de no llevarse a cabo reforma electoral alguna, no se llevaría a cabo ningún proceso electoral, y se estaría en la hipótesis que contempla la Constitución de Guerrero, de designar un gobernador interino, y éste convocaría a una elección extraordinaria.

Claro, el sentido de lo que contempla el artículo 69 constitucional, es por un hecho fortuito o de fuerza mayor, un caso imprevisto: un terremoto, una inundación que imposibilite la realización de una elección.

Pero, en un sentido amplio, cabría la posibilidad de que por no ponerse de acuerdo las fuerzas políticas para una reforma electoral, o simplemente, por considerar que es la vía menos compleja para hacer concurrentes las elecciones locales, decidieran que no se llevará a cabo la elección y designar en su momento a un gobernador interino.

6. El debate entre la clase política

Inicialmente, el Gobernador del Estado, Carlos Zeferino Terreblanca Galindo, expresó que con la Resolución emitida por la Corte, ésta violaba la soberanía del Estado; actualmente ha manifestado que debe de observarse estrictamente la Resolución.

De igual manera, el Dr. David Sotelo Rosas, asesor del gobernador consideraba en un principio que era inconstitucional designar a un gobernador interino, además de manifestarse en contra de la Resolución; actualmente, en diversos eventos se ha pronunciado por un gobernador interino y que por la elección se lleve a cabo en julio del 2011.¹⁶ El maestro Ceferino Cruz Lagunas, igualmente asesor del gobernador, era del mismo criterio y actualmente comparte la idea de un gobernador interino.

El entonces diputado local, Fermín Alvarado Arrollo, presidente de la Comisión de estudios constitucionales y jurídicos del Congreso, ante la iniciativa que presentó el gobernador para dar cumplimiento a la Resolución de la Corte, argumentó:

Sería inconstitucional que el poder legislativo aprobará un gobernador interino de cuatro meses y otro de cuatro años con el fin de empatar la elección, y de ser así la autorización se derribaría con una Acción de Inconstitucionalidad...

En cuanto a la interpretación de que debe llevarse a cabo la elección en el año que corresponda, el legislador sostuvo que:

¹⁶ Debo de aclarar que el citado jurista ha manifestado y con razón, que podemos estar en contra de la Resolución, como lo tuve alguna vez –dijo él-, pero que hay que acatarla, ni duda cabe.

Se refiere a julio del año que corresponda a la elección federal, porque el espíritu que motiva la reforma constitucional electoral federal, es empatar las elecciones federales con las locales.

En el año 2009, el debate continúa: el Dip. Marco Antonio Leyva, considera que “si aprueban reformas sin el PRI, las pararemos en alcaldías”;¹⁷ el Presidente Municipal de Chilpancingo de los Bravo, Lic. Héctor Astudillo Flores, declaró al día siguiente: “Alcaldes del PRI no están enterados de la estrategia de Leyva para frenar interinato...El líder estatal debió respetar la autoridad municipal”.¹⁸

El 16 de marzo, del año en curso, el líder del PRD, Misael Medrano Baza, argumentó que feneció el plazo para cambios constitucionales y plantea “operación política”. Sin embargo, en el 2008 proponía gobernador interino.

El Sur del 18 de marzo informa que el alcalde de Acapulco, Dr. Manuel Añorve Baños, propuso que:

Sea mediante una consulta a la base priista como se determine la postura del PRI sobre si el Congreso designa o los ciudadanos eligen al próximo gobernador y sobre el empate con los comicios federales, y que no sea la cúpula ni dos o tres quienes decidan si esta concurrencia de comicios ocurre en 2012 o en 2015.¹⁹

El mismo diario, mediante una nota de Jesús Saavedra, informa que “*el alcalde Héctor Astudillo Flores, advirtió que no se puede impulsar desde el Congreso del Estado la imposición de un “gobernador interino” y consideró que se debe elegir en las urnas al mandatario que sucederá en el cargo a Zeferino Torreblanca a partir del 1 de abril del 2011.*”

Confiamos en los actores políticos nos muestren su nivel de cultura política democrática, y en breve, mediante el dialogo, apegado a la Constitución, lleguen a un feliz acuerdo, anteponiendo los intereses del Estado a los intereses partidistas.

Recordemos que cuatro institutos políticos presentaron iniciativas de reforma para dar cumplimiento a la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

¹⁷ Jornada Guerrero de 16 de marzo de 2009.

¹⁸ Con la declaración del Lic. Marco Antonio Leyva Mena, pareciere que los alcaldes de su partido estuvieren sometidos a un mandato imperativo partidista, en clara violación a la autonomía municipal y en detrimento de la ya de por sí desgastada figura de la representación política, a la que Norberto Bobbio en su obra “*El futuro de la democracia*”, la considera como la institución más violada de la Constitución.

¹⁹ Días posteriores cambio de opinión y argumentó que deberá de tomarse en cuenta la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

como se aprecia en el siguiente cuadro: ²⁰

CONCENTRADO DE PROPUESTAS DE REFORMA

DIPUTADO PARTIDO POLITICO	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES A REFORMAR	FECHA DE LA ELECCION DE GOBERNADOR	TOMA DE PROTESTA /POSESION	PROPUESTA PERIODO TRANSICION	PERIODO SIGUIENTE DE LA TRANSICION	HOMOLOGACION O CONCURRENCIA	OBSERVACIONES
C. DIPUTADO ANTONIO GALARZA ZAVALETA. PARTIDO ACCION NACIONAL	ART. 43 PARRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y II, 60 Y 69 DE LA C.P.E.L.S.G.	PRIMER DOMINGO DEL 2012	27-OCT-2012	GOBERNADOR INTERINO. 1º/IV/2011 A 26/X/2012 (30 DIAS)	27-OCT-2018 EN ADELANTE	2012	SE INTERPRETA QUE EL AÑO DE LA ELECCION ES 2012 (VS. RESOLUCION DE LA CORTE).
C. DIPUTADO HECTOR VICARIO CASTREJON.	MODIFICADO Y DEROGADO. ART. 60 Y 69 C.P.E.L.S.	1er. DOMINGO JULIO DEL 2011	27-OCT-2011 DEL AÑO DE LA RENOVACION	GOB. INTERINO 1º/IV/2011 AL 26/OCT/2011.	27-OCT-2011 AL 26-OCT-2015	2015	"EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL INICIARA PREVIO A LA CONCLUSION DEL

²⁰ Este concentrado fue elaborado por el Mtro. Saúl Barrios Sagal, catedrático de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, a quien le pedí autorización para publicarlo.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	G. (REFORMAN Y ADICIONALES)			(DESIGNACION 6 MESES ANTERIORES)			GOB. INTERINO
C. DIPUTADO SEBASTIAN ALFONSO DE LA ROSA PELAEZ. PARTIDO DE LA RECOLECCION DEMOCRATICA	ART. 43 PARRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y II, Y 60 C.P.E.L.S.G. (SE REFORMAN)	1er. DOMINGO DE JULIO DEL 2011.	27-OCTUBRE DEL AÑO DE LA RENOVACION	GOBERNADOR INTERINO. 1º/ABRIL/2011 AL 27/OCT/2011 (POR UNICA OCASION N. 30 DIAS)	27-OCT-2011 AL 26-OCT-2015	2015	VERIFICAR CON LA PROPOSTA DEL EJECUTIVO <u>SON SIMILARES</u>

Como se puede apreciar, las cuatro iniciativas hay una constante: proponen un Gobernador interino. Donde hay divergencia, es en la fecha de la elección.

Actualmente, varios de los que proponían gobernador interino se han unido a la corriente que considera que no hay posibilidad jurídica de hacerlo. Sobre todo, después de conocer la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

7. Parte esencial de la Resolución emitida con motivo de la Acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008.

Me permito transcribir parte esencial de la argumentación jurídica que sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su resolución emitida con motivo de la

acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, con la finalidad de fundamentar lo anteriormente expuesto:

1) Violación al artículo 116 constitucional por cuanto hace a la fecha de elección del Gobernador.

El Partido del Trabajo y Convergencia argumentan que los artículos Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto 559²¹, así como 183, 191, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto y Vigésimo Transitorios de la Ley 571²², contravienen lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso a)²³, de la

21 CUARTO. Los Diputados integrantes de la legislatura LIX, durarán en funciones del 15 de Noviembre de 2008 al 12 de septiembre de 2012.

QUINTO. Los Ayuntamientos que se elijan en el año 2008, durarán en funciones del 01 de Enero de 2009 al 29 de Septiembre de 2012.

22 ARTÍCULO 183.- El proceso electoral ordinario se inicia la primer semana de Enero del año en que deban realizarse elecciones locales y concluye una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores por ambos principios, así como de presidentes municipales y síndicos. Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes: a) Preparación de la elección; b) Jornada electoral; c) Resultados y declaración de validez de las elecciones; La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral, celebre la primera semana de Enero, y concluye al iniciarse la jornada electoral. La etapa de la jornada electoral, se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de Julio y concluye con la clausura de Casilla y la remisión de la documentación y los expedientes electorales a los respectivos consejos distritales. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto respectivos, o las resoluciones, que en su caso, emita en última instancia la autoridad electoral correspondiente. Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, o a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los Órganos Electorales, el Consejo General del Instituto Electoral, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

ARTÍCULO 191.- Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas son los siguientes:

I. Para diputados por el principio de mayoría relativa y Ayuntamientos, del 3 al 18 de Mayo, por los Consejos Distritales Electorales correspondientes;

II. Para Diputados por el principio de Representación Proporcional, del 16 al 30 de Mayo, por el Consejo General del Instituto Electoral; y

III. Para Gobernador del Estado, del 1º al 15 de Abril del año de la elección por el Consejo General del Instituto Electoral.

Los Consejos Electorales, darán amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a

Constitución Federal, ya que la elección de gobernador no se empató con la elección nacional, como sí se hizo con la de diputados y ayuntamientos, lo que contradice el espíritu de la reforma constitucional, que busca, entre otros aspectos, uniformar las elecciones nacionales y promover el ahorro en los excesivos gastos de campañas.

El concepto de invalidez resulta fundado únicamente por cuanto hace al artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que dicho precepto, al establecer como fecha para la elección de Gobernador el primer domingo de febrero de dos mil once, transgrede lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual impone a los Estados la obligación de garantizar que las jornadas comiciales para las elecciones de gobernadores, miembros de las

que se refiere el presente Capítulo.

Los registros a que se refiere la fracción I de este artículo, podrán llevarse a cabo supletoriamente ante el Consejo General del Instituto electoral. Tratándose de las fórmulas, planillas y listas para integrar los Ayuntamientos de los Municipios cuya Cabecera de Distrito, tenga más de un Consejo Distrital, el registro se deberá efectuar ante el Consejo Distrital a cuya jurisdicción corresponda.

DÉCIMO TERCERO.- Los Diputados integrantes de la legislatura LIX, durarán en funciones del 15 de Noviembre de 2008 al 12 de Septiembre de 2012.

DÉCIMO CUARTO.- Los Ayuntamientos que se elijan en el año 2008, durarán en funciones del 01 de Enero de 2009 al 29 de Septiembre de 2012.

DÉCIMO QUINTO.- La legislatura LX durará en su cargo del 13 de Septiembre de 2012 al 12 de Septiembre de 2015.

DÉCIMO SEXTO.- Los Ayuntamientos que se elijan el primer domingo de Julio de 2012, durarán en funciones del 30 de Septiembre de 2012 al 29 de Septiembre de 2015.

VIGÉSIMO.- El proceso electoral de Gobernador de 2011, se llevará a cabo en las siguientes fechas y plazos: a) El 15 de Mayo de 2010 iniciará el proceso electoral de Gobernador. b) En el mes de mayo se designaran al Presidente y a los consejeros electorales de los Consejos Distritales. c) En el mes de Junio se Instalaran (sic) los Consejos Distritales. d) La última semana del mes de Agosto se registrará la plataforma electoral. e) La primera semana de Septiembre se aprobarán los topes de gastos de campaña. f) Del 15 al 30 de Octubre se registrarán los candidatos a Gobernador ante el Consejo General del Instituto.”

23 Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos tendrán lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

El único caso en el que los Estados no estarán obligados a acatar dicha disposición, según lo establece el propio precepto constitucional, es aquel en que las jornadas electorales de los Estados se celebren en el año de los comicios federales; de manera que cuando los comicios federales y los estatales no coincidan, los Estados deberán garantizar que la jornada electoral se lleve a cabo el primer domingo de julio del año que corresponda.

En el caso, la elección de Gobernador para el Estado de Guerrero no encuadra en la excepción que contempla el artículo 116, fracción IV, inciso a) constitucional, pues en términos del artículo Vigésimo Transitorio de la Ley 571, el próximo proceso electoral de Gobernador se llevará a cabo en dos mil once, año en el que no se llevarán a cabo elecciones federales, lo que hace indispensable que se observe la obligación de celebrar la elección el primer domingo de julio del año que corresponda.

Al respecto, no pasa inadvertido el argumento del Congreso local, en el que afirma que lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal aún no es exigible para el Estado de Guerrero, por estar transcurriendo el período de un año que el artículo Sexto Transitorio del decreto de reformas a la Constitución federal en materia electoral confirió a las legislaturas locales para adecuar sus legislaciones a lo dispuesto en dicho decreto.

Dicho argumento defensivo es infundado, pues a pesar de que se encuentra transcurriendo el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas a la Constitución en materia electoral, en términos de su artículo Sexto Transitorio, lo cierto es que el Congreso del Estado ya emitió la legislación a través de la cual pretende incorporar los lineamientos de la reforma electoral federal, siendo ésta la reforma que aquí se impugna, la que necesariamente debe ajustarse al contenido de la Constitución Federal vigente.

Ahora bien, en relación con el concepto de invalidez planteado, cabe aclarar que, contrariamente a lo que afirman los partidos promoventes, la inconstitucionalidad del artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), no obedece a la necesidad constitucional de que las elecciones locales se lleven a cabo en el mismo año que las elecciones federales, ya que de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal no se desprende regla alguna en tal sentido, sino por el contrario, se prevé la posibilidad de que elecciones federales y locales se lleven a cabo en años distintos, con la particularidad de que, en tal caso, las locales deberán celebrarse forzosamente el primer domingo de julio del año que corresponda.

En este sentido, ninguno de los restantes preceptos impugnados en este apartado contraviene lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso a) constitucional, pues ninguno de ellos prevé el desarrollo de alguna jornada comicial en fecha distinta al primer domingo de julio del año que corresponda, sino que, por el contrario, el artículo 183 de la Ley 571 establece que tratándose del proceso electoral ordinario, la jornada electoral se llevará a cabo el primer domingo de julio.

En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo Vigésimo Transitorio, inciso j), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el primero de enero de dos mil ocho.

8. Opiniones de destacados juristas.

Personalidades de la clase política guerrerense me han afirmado que un Ministro de la Suprema Corte, les ha manifestado que no hay ninguna posibilidad para designar a un Gobernador Interino (me reservo el nombre del Ministro por obvias razones).²⁴

²⁴ En diversos medios de comunicación impresos en la entidad del día primero de abril de 2009, dan cuenta de la declaración del Dip. Marco Antonio Leyva (PRI), en el sentido de que éste informó que el diputado Sebastián de la Rosa Peláez (PRD) y la diputada Guadalupe Gómez Maganda (PRI), se entrevistaron con el

La ex magistrada del Tribunal Estatal Electoral, Lic. Virginia Valencia López, durante la disertación de su conferencia denominada “*Inconstitucionalidades constitucionalizadas*” en la Barra de abogados del Estado de Guerrero, llevada a cabo en puerto Acapulco, consideró que “sería anticonstitucional la elección de un gobernador interino en Guerrero para cumplir con el mandato de la reforma electoral federal de homologar la fecha de la elección del Ejecutivo local con los comicios federales.”²⁵

De igual manera, el Magistrado de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, Pedro Esteban Penagos López, al pronunciar su conferencia “*El Control Constitucional en Materia Electoral*”, se pronunció por la imposibilidad constitucional de designar a un gobernador interino en el caso de Guerrero.²⁶

De ser así, el Dr. David Cienfuegos Salgado²⁷, considera que una solución podría ser que la elección de Gobernador en Guerrero se adelantara para julio del 2010, y tome posesión hasta el primero de abril del 2011, en virtud del que actual gobernador termina el período el 31 de marzo del 2011.²⁸

Empero, debo seguir enfatizando que el sentido jurídico de la Resolución de la Suprema Corte es que la elección de gobernador sea en julio del 2011;

Ministro Genaro Góngora Pimentel, y que éste se comprometió que en tres semanas dar una respuesta sobre el asunto planteado, pero afirmando a los diputados que no puede haber gobernador interino. El mismo día, durante un programa de radio local, el Dip. Héctor Vicario Castrejón (PRI), confirmó lo anterior. Estando además presente en el programa, el Lic. Armando Chavarría Barrera (PRD). Además, los diputados informaron en el citado programa radiofónico, que también esperan una opinión del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Como se aprecia en este numeral siete, no daba el nombre de los actores políticos ni del ministro, por respeto a la confidencialidad, empero, ya lo hicieron público. Me sigo reservando los nombres de los que estuvieron presentes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una reunión después de emitir esta la respectiva Resolución al “caso Guerrero”, en donde integrantes de la Corte reconocieron que se habían equivocado el emitir la Recomendación, poniendo al Estado de Guerrero entre la espada y la pared. Por parte de Guerrero estuvieron tres personas, una de ellas, de alto nivel. Lo anterior confirma que Guerrero es un laboratorio jurídico.

²⁵ Nota de Aurora Harrison, “El Sur de Acapulco” de 24 de abril de 2009.

²⁶ Nota publicada por el periódico “Diario de Guerrero” del 25 de abril de 2009.

²⁷ La anterior propuesta surgió durante la charla en un desayuno el día 31 de marzo de 2009, en el que compartimos algunas ideas tanto el Dr. David Cienfuegos Salgado, Dr. Nelson Valle López, Director del Instituto de Estudios Parlamentarios y el que escribe. El Dr. David Cienfuegos Salgado, a diferencia de mi afirmación, en el sentido de que se desprende de la Resolución que la elección de gobernador debe llevarse a cabo en julio del 2011, él considera que no es así, y que puede llevarse en julio del 2010, teniendo a un gobernador electo sin tomar posesión por casi diez meses. Afirma él, esa es la única posibilidad para no contradecir la Carta magna.

²⁸ El actual Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Guerrero, Lic. Héctor Vicario Castrejón, ha declarado que la elección de Gobernador puede llevarse a cabo en enero del 2011. Consideramos que se caería en la misma situación que llevó a interponer la Acción de inconstitucionalidad, en virtud de que se proponía que fuera en primer domingo de febrero del 2011.

apreciación que Dr. Cienfuegos Salgado no comparte.

Guerrero se encuentra “en una situación jurídica especial”, es un caso jurídico atípico; Guerrero esta convertido en una especie de laboratorio constitucional.

Diversos coordinadores parlamentarios del Congreso del Estado, han declarado a finales del mes de abril de 2009, que en mayo o junio próximo, el caso de Guerrero estará resuelto. Para ello, han acudido al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y a la Suprema Corte de justicia de la Nación, para recibir opiniones y realizar en su momento, las reformas o adiciones a las correspondientes normas estatales. (Ver epílogos)

9. Conclusiones:

Por ser un caso jurídico atípico o especial, el caso de Guerrero ha ocasionado las más disímolas opiniones jurídicas: unas por un Gobernador interino, y otras, por la imposibilidad constitucional de la misma.

Por lo que me lleva a plantear dos conclusiones de lo anteriormente expuesto:

Primera: La elección del próximo Gobernador del Estado de Guerrero, debe realizarse el primer domingo de julio del 2011.

Que la Resolución de la Suprema Corte en el caso que nos ocupa, originó una situación jurídica especial en la entidad, en virtud de que elegir a dos gobernadores constitucionales en breve tiempo, es constitucional, pero, irracional. Además, en base a la Resolución, existe la imposibilidad de llevar a cabo una elección constitucional antes de julio del 2011.

Por ser un caso especial o atípico (extraordinario), debe el Congreso del Estado de Guerrero, designar a un Gobernador de transición (elección indirecta).²⁹ Debe por lo tanto, incluirse en la Constitución local, una nueva hipótesis a las ya previstas para desinar a un gobernador interino o de transición: la nueva hipótesis sería la *conurrencia de elecciones*.

Un factor trascendental para arribar a lo anterior, es *un acuerdo político*

²⁹ Durante la mesa redonda “La situación jurídica de la próxima sucesión gubernamental en el Estado de Guerrero”, el Mtro. Miguel Ángel Parra Bedrán, sostuvo que pensar en un Gobernador interino, es violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”... El evento fue organizado por el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Maestría en Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, Cuerpo Académico “Problemas Sociales y Humanos” entre otros. .Ver [El Sol de Chilpancingo](#) de 27 de marzo de 2009.

parlamentario, en donde no se deje entrever el fantasma de la interposición de la Acción de Inconstitucionalidad en un futuro.

Coincidimos con el Diputado local, Dr. Jorge Salgado Parra, en el sentido que la sucesión debe estar apegada a criterios eminentemente jurídicos, en virtud de que una mala decisión del Congreso, derivaría en una Acción de Inconstitucionalidad.³⁰

El Director de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, sostiene que una decisión política equivocada parte de los diputados locales, los ciudadanos en un momento dado, ante un gobernador inconstitucional, podrían interponer contra actos de autoridad, el juicio de amparo. Sin olvidar al Procurador General de Justicia, que está al pendiente de actos de autoridad que vulneren la Constitución.³¹

Recordemos también, que nuestra Constitución local en su artículo 69, contiene una interesante hipótesis:

Si al comenzar un período constitucional no se presentare el Gobernador electo, *o la elección no estuviese hecha y declarada el primero de abril*, cesará sin embargo, el Gobernador cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo en calidad de Gobernador Interino, el que designe el Congreso del Estado, o en su falta con el carácter de Provisional, el que designe la Comisión Permanente. (F. DE E., P.O. 3 DE FEBRERO DE 1984)

La propuesta en concreto, de los que se inclinan por esta alternativa es: no hacer ninguna elección antes del 31 de marzo de 2011, para que se dé la hipótesis de que *“la elección no estuviese hecha y declarada el primero de abril, cesará sin embargo el Gobernador cuyo período haya concluido, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo en calidad de Gobernador Interino, el que designe el Congreso del Estado.”*

En esta hipótesis, no procedería, obviamente, la Acción de Inconstitucionalidad.

Independientemente de mi propuesta,³² debo de resaltar: que hay una marcada tendencia por no al interinato, por el impedimento constitucional.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

³² Propuesta hecha tomando una serie de factores e informaciones hechas confidencialmente.

Segunda:

Hay una corriente que sostiene la idea de llevar la elección de gobernador a julio del 2010 y tener un gobernador electo nueve meses antes de concluya el periodo del actual Gobernador, de esta forma, no estaríamos –dicen ellos- en contra de lo que dispone la Constitución Federal.

Olvidándonos de la Resolución de la Suprema Corte, la viabilidad es posible. Pero ésta sostuvo que la elección debe de desarrollarse en el año que corresponda, y este, se desprende de la misma, que es el mes de julio del 2011.

No debemos de olvidar esa sabia máxima jurídica: *Nadie está obligado a lo imposible*. Los académicos que proponemos alguna salida al caso de Guerrero, estamos en el filo de la nava, pero los políticos al solo atender a sus intereses partidistas, olvidan la divisa de José María Iglesias: *“Nada por encima de la Constitución”*

Finalmente, recordemos las sabias palabras del Dr. Héctor Fix-Zamudio, y que tiene la Suprema Corte que tener en cuenta en el caso especial del Estado de Guerrero: *“En toda actividad jurisdiccional se realiza en forma indirecta una valoración política, transformando dinámica y progresivamente los ordenamientos legales, que de otra manera quedarían anquilosados; toda jurisprudencia es forzosamente evolutiva.”*

10. Epilogo 1.

Líneas señalábamos que varios legisladores de la presente legislatura de la Cámara de Diputados habían manifestado que solicitaron al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, una opinión jurídica o dictamen, sobre el asunto que nos ocupa.

Diversos diarios locales³³ han dado la información que la citada opinión ya fue entregada a los legisladores; en conferencia de prensa el 18 de mayo, las fracciones y las representaciones parlamentarias informaron sobre el acuerdo unánime a que llegaron, luego de conocer la opinión que emitieron los especialistas de la UNAM, con quienes se reunieron el viernes 15 de mayo de 2009.

³³ Ver Nota de Hugo Pacheco León, El próximo gobernador tiene que ser elegido en las urnas, El Sur del día 15 de mayo de 2009...Nota de Marlen Castro, Consenso en el Congreso: Gobernador electo por cuatro años y medio en 2011, La Jornada Guerrero, del día 19 de mayo de 2009.

El acuerdo a que hacen referencia los legisladores, es observar estrictamente la opinión emitida, salvo algunas adecuaciones que tendrán que realizar.

El dictamen consta de 22 cuartillas y viene fechado el 7 de mayo de 2009, y está plasmado el nombre del prestigiado jurista, Dr. Cesar Astudillo (NO FIRMADA).

El documento trae como título:

Propuesta para reformar la legislación electoral del Estado de Guerrero, conforme a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2002 y 57/2008.

Es una opinión bien estructurada y con excelentes reflexiones jurídicas, **que si bien no compartimos**, si debemos de reconocer que viene a enriquecer el debate, sobre todo, a permitido a los señores y señoras legisladoras a tomar un acuerdo por unanimidad apoyados sobre su dictamen o propuesta. Estos han manifestado que en un lapso de uno a dos meses estará lista la iniciativa respectiva, que se elaborara conjuntamente con los especialistas de la UNAM.

Lo cual nos congratula. Los que hemos emitido algunas reflexiones, ha sido con el firme propósito de enriquecer el debate y en contribuir a una posible solución.

Los legisladores equipados de diversas opiniones, han considera la más viable, la propuesta del prestigiado Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., que si bien, no formamos parte de él, los que estamos en la academia, lo sentimos nuestro, porque constantemente nos estamos nutriendo de él.

El documento ofrece un abanico de posibilidades. En la página 21 de del citado documento, señala:

“En función de lo anterior, si la idea es lograr una plena coincidencia en la fecha y el año de las elecciones en 2018, se puede pensar en la siguiente alternativa, que deberá quedar explicitada dentro del régimen transitorio:

- Que el Gobernador que se elija en febrero de 2011 tenga un mandato que dure del 01 de abril de 2011 hasta septiembre u octubre de 2015, con lo cual ejercería el encargo durante 4 años, con 5 o 6 meses.
- El Gobernador que se elija en julio de 2015, en la misma jornada en que se elijan diputados y ayuntamientos, tenga un mandato que dure de septiembre u octubre de 2015 a septiembre u octubre de 2018, con lo cual

ejergería el encargo durante 3 años exactos.

- En la elección de Gobernador de julio de 2018, el período de 6 de años de mandato se normalizará.”

He manifestado que no comparto la idea por diversas razones, citaré tan solo dos aspectos:

La primera: Se propone que el próximo Gobernador sea en febrero del 2011, la pregunta sería: ¿Esta propuesta no la declaró inconstitucional la Resolución de la Suprema Corte?

La segunda: En la página 17 del citado documento, en el numeral 7, dedicado a la metodología para realizar la nueva reforma, inciso A, sobre la premisa: Salvar la próxima fecha de los comicios para Gobernador, establece dos posibilidades:

- Modificar la fecha de la elección de 2011 a una fecha adicional, pero que permita que entre la elección y la toma de posesión del Gobernador, se puedan desahogar todas las instancias impugnativas locales y federales. Con ello, se respetaría la resolución de la Corte, que declaró inconstitucional que la elección se realice en primer domingo de febrero.
- Que la elección de Gobernador se lleve a cabo bajo el calendario electoral previsto en el Código Electoral anterior (1992), y sobre todo, tal y como se prevé en el artículo 19 inciso a) de dicho ordenamiento, la jornada electoral será el primer domingo de febrero de 2011. Por tanto, el calendario electoral establecido en el artículo Vigésimo transitorio de la Ley 571 es válido y aplicable, porque se funda en lo previsto por el Código electoral anterior. Esta opción implicaría realizar menos ajustes y respetaría lo señalado por la Corte, que no declaró inconstitucional la fecha, sino, el régimen transitorio para lograr la homologación de la fecha de Gobernador.

Comentario: Con relación a la primera posibilidad, surge la siguiente pregunta: ¿Por qué al final del documento se propone la fecha febrero de 2011?

Con relación a la segunda posibilidad: Si el Código Electoral de 1992 se abrogó, ¿Cómo volverlo nuevamente norma positiva?

De igual manera, si la fecha es febrero de 2011, ¿No contradice la Resolución de

la Suprema Corte?

Le pedí al Mtro. Ceferino Cruz Lagunas, jurista guerrerense que ha participado directamente en todo este proceso del asunto que nos ocupa, que me hiciera algunos breves comentarios sobre la propuesta que emitió el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y esta es su opinión:

1. Sostiene dos criterios diferentes y contradictorios respecto a la sentencia de la Corte al declarar inconstitucional el inciso J) del artículo vigésimo transitorio. Menciona que se declaró inconstitucional este inciso y en el párrafo siguiente dice que no se declaró inconstitucional la fecha de la elección en sí misma, sino, el régimen de transitorios que contiene precisamente la fecha en que tendría verificativo la jornada electoral (primer domingo de febrero de 2011).

2. Pretende fundar la opinión de que la elección podría realizarse el primer domingo de febrero de 2011, en el código electoral de 1992, que fue abrogado por el artículo primero transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado. No es posible jurídicamente.

3. También menciona que un Gobernador puede durar más de seis años, siempre que se elija por el electorado a través del voto. Pasa por encima del contenido del artículo 116 constitucional.

4. Refiere que es factible solucionar también el problema en que nos encontramos en el Estado, cambiando la fecha (día y mes) para la elección siempre que sea en el año de la elección federal (2009, 2012, 2015, 2018, etc.), lo que contraviene el artículo 116 constitucional, en razón de que mandata que la elección sea el primer domingo de julio cuando las elecciones de los estados no coincida con la federal (regla general) y por excepción los estados que tengan la elección el mismo año que la federal podrán tener la misma en cualquier mes. El artículo 116 establece un supuesto que está vigente (los estados que tengan ese calendario electoral) y no que se pueda adoptar por parte de un Estado que no lo tenga en esos términos.

5. Comenta que es factible llevar a cabo la homologación de la fecha de las elecciones locales (Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos) en una misma fecha, lo cual ya está en la norma, (artículo 24 LIPEEG). Se presume que introduce el tema para desempatar las elecciones y que se realicen por separado, como ha venido sucediendo desde 1993.

6. Recomienda que la reforma se debe de realizar dentro de los 90 días anteriores

al inicio del proceso electoral. (Regla general), pasando por alto que en este caso se trata del cumplimiento de un mandato constitucional (Sexto transitorio) y la sentencia de la Suprema Corte.

7. Omite el estudio del artículo 69 que posibilita la designación de un gobernador interino.

8. Me queda la idea de que no le facilitaron los proyectos de iniciativa que están en comisiones por que recomienda aspectos que ya se incluyen en esos documentos.

9. Finalmente, no existe fundamento alguno que permita que la jornada electoral sea el primer domingo de febrero de 2011, por la sentencia de la Corte y de ser así no se estaría cumpliendo con la sentencia que declara inconstitucional esa fecha y la manda al mes de julio.

Hasta aquí la opinión del Mtro. Ceferino Cruz Lagunas. Interesantes comentarios del ex presidente del Consejo Estatal Electoral, profesor universitario y experto en la materia de derecho electoral.

Independientemente del acuerdo tomado por los señores y señoras legisladoras, hay juristas en Guerrero que no comparten o compartimos el criterio emitido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,³⁴ aunque, reiteramos, ha venido a enriquecer profundamente el debate.

Debemos de enfatizar la intervención del mencionado instituto, pues su participación en el caso de Guerrero, en un ejemplo de su vinculación con la sociedad.

Además, el nombre del Dr. Cesar Astudillo, es garantía de un alto profesionalismo y un experto en la disciplina del derecho constitucional. Junto con el Dr. Miguel Carbonell y otros, representan la nueva generación de juristas mexicanos.

En lo personal, considero que independientemente del acuerdo político tomado por los diputados (as) de la presente legislatura, *el problema continuará*,³⁵

³⁴ Existen muchas coincidencias, pero sobre todo, hay diferencia con la propuesta final del dictamen.

³⁵ Como un ejemplo de que el problema continuara: el día 22 de mayo de 2009, en diversos noticieros radiofónicos locales transmitían una entrevista pregrabada del Gobernador, sobre diversos tópicos, y sobre el tema que nos ocupa en el presente trabajo, expuso: “Que sugería a los legisladores locales, buscaran otras opiniones de prestigiados juristas, independientemente de la opinión vertida por los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., para que tengan una diversidad de opiniones jurídicas, y

haciendo votos porque que no sea así, que el acuerdo se respete hasta el final, y que no se repita el hecho lamentable como en el asunto aquí tratado, que inicio con acuerdo unánime (aprobación de la nueva ley electoral), y posteriormente se ejercito la Acción de inconstitucionalidad.

Empero, el tiempo lo dirá.

10. Epilogo 2.

El día 22 de mayo recibí información muy confiable, en el sentido de que se ha presentado una grave equivocación, al manejarse el documento citado en el epilogo 1, como una opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., cuando simplemente es un borrador de un trabajo iniciado por el Dr. Cesar Astudillo, al que obviamente, falta su terminación.

El documento salió de las oficinas del Congreso del Estado y coincide con la postura adoptada por los legisladores en su acuerdo anunciado públicamente; ignoro cómo se dio esa confusión.

Quiero reafirmar el prestigio y la calidad moral del Dr. Cesar Astudillo, quien personalmente conozco.

Su interesante borrador ha enriquecido el debate. Tan es así, que una de sus propuestas las ha adoptado la mayoría de los legisladores y legisladoras como un acuerdo político para llevarla a una iniciativa de reforma para poner fin al caso Guerrero sobre la próxima sucesión gubernamental.

No obstante lo anterior, los medios de comunicación dieron la información de que el Instituto de Investigaciones Jurídicas ya habían emitido su opinión, como consta en las notas periodísticas de Hugo Pacheco León, *El próximo gobernador tiene que ser elegido en urnas, resuelve la UNAM*, publicado en El Sur de 15 de mayo de 2009; Marlen Castro: *“Consenso en el Congreso: gobernador electo por cuatro años y medio en 2011”*, publicado en La Jornada Guerrero, de 19 de mayo de 2009.

es su momento, seleccionar la opinión que se apegue a la esencia de la Resolución de la Corte. Sostuvo, que él sigue firme con la iniciativa que envió el año pasado y en la que se contempla la figura de gobernador interino, y elección en julio del 2011.” (Observación: no son palabras literales del Gobernador, son de memoria).

11. Epilogo 3.

Una fuente confidencial me ha proporcionado la siguiente comunicación que es enviada por el Dr. Miguel Carbonell a un diputado local, a petición de éste.

Distinguido Señor Diputado, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como tal, no hace ese tipo de documentos. Por tanto se trata de un documento que firma y avala el investigador que lo hizo, en este caso el Dr. César Astudillo, que es un destacado y talentoso integrante del área de derecho constitucional del propio Instituto, la cual me honro en coordinar. Por tanto, es un documento sobre cuyo contenido responde el Dr. Astudillo con sus amplias credenciales académicas, pero no el IJ-UNAM, dado que nunca lo ha hecho anteriormente ni lo hará en el futuro inmediato.

Espero haber resuelto su duda y me reitero a sus órdenes para posteriores consultas.

Saludos cordiales,

Miguel Carbonell.

Esperaremos qué digan sobre esto, los señores legisladores y legisladoras del Estado de Guerrero.

Bibliografía, hemerografía y legislación consultada

Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008.

Astudillo, Cesar, *Propuesta para reformar la legislación electoral del Estado de Guerrero. Conforme a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 5772008*, (Documento en borrador), México, 2009.

Barrios Sagal, Saúl, *Concentrado de propuestas de iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado de Guerrero para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, documento personal, México, 10 de marzo de 2009.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Cienfuegos Salgado, *Gobernador interino, presupuestos aprobados y juicios políticos pendientes*, El Sol de Chilpancingo de 26 de noviembre de 2008.

Cruz Lagunas, Ceferino, *Opinión sobre la propuesta que emite el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., sobre el caso Guerrero*, documento personal, México, 16 de mayo del 2009.

Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Parra Bedrán, Miguel Ángel, *Porqué no debe haber Gobernador interino en Guerrero*, México, Revista núm. 148 de 2009.

Reyes Tépac M, *La homologación de los calendarios electorales en las entidades federativas en México en los términos de la reforma del artículo 116 constitucional*, Centro de Documentación y análisis de la Cámara de Diputados, publicó en noviembre del 2007.

Rodríguez Saldaña, Marcial, *Gobernador interino*, El Sur del 10 de abril de 2008.

Hemerografía:

La Jornada Guerrero de 16 de marzo de 2009.

Diario de Guerrero de 27 de marzo de 2009.

El Sol de Chilpancingo de 27 de marzo de 2009.

Periódico Vértice de 27 de marzo de 2009.

“El Sur ” de 24 de abril de 2009.

“Diario de Guerrero” del 25 de abril de 2009.

El Sur de 15 de mayo de 2009.

La Jornada Guerrero, de 19 de mayo de 2009.

Páginas en internet consultadas:

www.jurídicas.unam.mx.

www.guerrero.gob.mx/?P=legislativo.

www.suracapulco.com.mx

www.lajornadaguerrero.com.mx

www.diariodeguerrero.com.mx

www.iepen.org.mx

www.scjn.gob.mx

SISTEMA INTEGRAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

**Por: DR. LORENZO RODRÍGUEZ GALLARDO¹
ING. LUIS ZAMARRIPA AGUILAR²
LIC. SERGIO ROBERTO MÉNDEZ MARTÍNEZ³**

Resumen

Al inicio de esta LX Legislatura el Instituto de Investigaciones Legislativas de Aguascalientes no contaba con un instrumento o sistema de evaluación de desempeño de sus servidores públicos, de ahí que nace la idea de desarrollar un sistema integral de evaluación de gestión, y se desea compartir esta experiencia valiosa, puesto que se llevó a efecto con datos reales que se compilaron como cierre de año, y que de acuerdo al modelo que se les presenta vemos la viabilidad de adaptarlo a los institutos que les interese, con la premisa de que puedan adecuar su administración, e identifiquen sus insumos, servicios y productos que se generan en cada una de sus instituciones, al establecer este sistema conllevara tener mejores resultados en la asignación de las tareas de los procesos administrativos del personal, se puede concluir que esta acción está comprobada y aprobada para su ejecución y redundará en mantener en claro las funciones, recursos invertidos y resultados de los institutos de investigación.

¹ DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE AGUASCALIENTES (IIL)

² COORDINADOR DEL IIL AGUASCALIENTES

³ INVESTIGADOR DEL IIL AGUASCALIENTES

Planteamiento del Problema

La función pública siempre se ha distinguido por su propia naturaleza como un ente difícil de medir, y en este caso no es la excepción puesto que el tema a tratar corresponde a un órgano auxiliar del Congreso del Estado por lo que se cuestiona la siguiente pregunta:

¿Es viable implementar un Sistema Integral de Evaluación de Gestión en el Instituto de Investigaciones Legislativas que nos permita establecer indicadores de cumplimiento., eficiencia, gestión y evaluación con que elabora esta institución?

Justificación

Actualmente, la inercia que conlleva al actuar de los gobiernos en todos los niveles debe tener presente visualizar las mejores formas o instrumentos que permitan de manera objetiva elevar el control de logros y avances que se obtengan y saber si se va en la dirección correcta, pues esta estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) en el artículo 113. “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones...” y por ende, se ve la prioridad del desarrollo de un sistema que tenga la capacidad de cubrir la mayoría de las actividades que se ejecutan en el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Es prioritario que demos los primeros pasos en el diseño de un modelo integral de evaluación que nos pueda indicar que tan cerca o retirado se esta de un ideal en cuanto al aprovechamiento de la estructura, recursos materiales, humanos, funciones y fines para lo que fue creado el Instituto de Investigaciones Legislativas, a grado tal que sirva como referencia para la mayoría de los institutos que de acuerdo a su magnitud o complejidad de cada poder legislativo, se pueda contar con este instrumento con el propósito de fomentar mecanismos de desarrollo institucional

permanente, a partir de acciones de retroalimentación y seguimiento al desempeño orientado a resultados que coadyuven en búsqueda del excelente funcionamiento del sus respectivos Congresos de sus Estados.

Objetivo General

Determinar y establecer un Sistema Integral de Evaluación de Gestión que regule la organización, atribuciones y el funcionamiento del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Objetivos Específicos

De los servicios y productos que se ejecutan en la institución se requiere:

- Identificar y establecer los indicadores, y criterios de evaluación procesal
- Identificar y establecer los indicadores y criterios de evaluación funcional.

Hipótesis

Es viable implementar un Sistema Integral de Evaluación de Gestión de desempeño de los servidores públicos en un Instituto de Investigaciones Legislativas.

Se pretende aportar una mayor eficacia e impacto a través de un Sistema Integral de Evaluación de Gestión en las entidades del Congreso del Estado en general, pero en particular para el Instituto a fin de elevar su contribución al cumplimiento de los objetivos de la institución pública en un marco de integridad, transparencia y eficiencia administrativa, definiendo los indicadores básicos y los factores que garanticen su implementación y su efectividad para alcanzar los objetivos que previamente se establecieron.

Metodología

La presente investigación cuenta con una connotación funcionalista y circunspectiva puesto que ha sido abordada desde su dirección, organización, planeación y

producción identificando sus alcances, así como práctico puesto que se está aplicando en el quehacer diario de las funciones y acciones del propio instituto, abordando también el aspecto técnico puesto que abarca una serie de encuestas y cuestionarios.

Mediante el establecimiento de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo que contribuyan, a garantizar una función administrativa transparente, eficiente, legal, cumpliendo de la Constitución, leyes y normas que la regulan mediante, la coordinación de actuaciones con las diferentes instancias con las que se relaciona y una alta contribución al cumplimiento de la finalidad de gobierno del Congreso del Estado.

Marco Teórico

¿Qué es un Instituto de Investigaciones Legislativas?

Es un órgano especializado del Congreso del Estado que tiene como propósito compilar, sistematizar, realización de estudios y trabajos de investigación y difusión de los mismos a efecto de fortalecer el trabajo legislativo.

Para tal efecto, el Reglamento Interior del Instituto establece la siguiente estructura administrativa: el Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, el Director General y las Coordinaciones

Marco Jurídico

Se menciona en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Artículo 73 derivado de la anterior de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, una gran parte sobre los principios que todo servidor público deberá cumplir en el ejercicio de la función Pública, constituyéndose en los preceptos fundamentales definidos para encaminar su desarrollo y otorgar orientación estratégica a la toma de decisiones. Están presentes en todos los procesos, actividades o tareas emprendidas por la entidad pública a fin de cumplir con su propósito institucional.

Misión

Ser el Instituto que contribuya al fortalecimiento de la actividad legislativa colaborando en el sustento jurídico, social político y económico del orden jurídico competencia del H. Congreso del Estado; recopilando y sistematizando información; realizando y difundiendo estudios y trabajos de investigación; así como implementando programas de capacitación permanente en materia parlamentaria.

Visión

El Instituto de Investigaciones Legislativas es el órgano a través del cual el H. Congreso del Estado de Aguascalientes programa y ejecuta los trabajos de investigación programa y ejecuta los trabajos de investigación que se requieren para apoyar la toma de decisiones en el proceso de creación, modificación, derogación y abrogación del orden jurídico de su competencia, impulsando la profesionalización de los servidores públicas involucrados en la actividad legislativa.

Funciones Generales

Realizar estudios y trabajos de investigación que sirvan de sustento para la formulación de iniciativas o dictámenes de leyes, decretos, acuerdos o reglamentos.

Recopilar la legislación y reglamentación estatal, manteniéndolas permanentemente actualizadas, ordenadas y sistematizadas.

Recabar, resguardar y clasificar la información que resulte de interés para el desarrollo de las diferentes áreas del Instituto.

Organizar congresos, seminarios, cursos y conferencias sobre temas de interés para las actividades parlamentarias.

Publicar su órgano oficial de difusión y diversas publicaciones sobre los temas que sean producto de las investigaciones, así como divulgar las actividades que se realicen dentro del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Mantener una página de Internet actualizada, que permita a los usuarios mantenerse informados acerca del entorno Legislativo.

Para lograr lo antes expuesto, fue necesario restablecer una planeación, así como replantear la organización y actualizar los procedimientos de acuerdo a las nuevas necesidades, en donde se definieron productos y servicios específicos clasificados según el propósito perseguido, para ellos en el Instituto de Investigaciones Legislativas en objetivos de Investigación, Académicos, Información, Difusión e Informáticos.

¿Qué es un Sistema Integral de Evaluación de Gestión para un Instituto de Investigaciones Legislativas?

El Sistema Integral de Evaluación de Gestión se define como el conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos que ordenados, relacionados entre sí y unidos a las personas que conforman este instituto, se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, generándole capacidad de respuesta ante los diferentes requerimientos del Congreso del Estado, e Instancias Públicas y Privadas o ciudadanía en general.

El Sistema Integral de Evaluación de Gestión para esta institución esta determinada en una puntuación máxima de 500 puntos y su cumplimiento significaría el funcionamiento administrativo ideal de la institución. La puntuación se obtiene mediante la sumatoria de varios instrumentos de evaluación específicos así como su integración en las dos vertientes del estudio de la administración que sirve de base a este esquema general de evaluación institucional, la administración procesal y la administración funcional, cada una con el desglose en lo particular de sus elementos.

En el sistema de 500 puntos, se ha aplicado un criterio de valoración y se ha ponderado para dar mayor peso a las áreas funcionales de personal y producción por considerar que su impacto en los resultados generales es el doble de las otras etapas procesales y de las otras dos funciones administrativas.

El sistema se propone con una periodicidad anual y comprende la realización y definición de una serie de indicadores de desempeño que van desde la construcción de índices, porcentajes, listas de verificación ponderadas, encuestas de satisfacción de usuarios y servidores públicos, así como escalas ordinales y numéricas, quedando la clasificación de evaluación de la siguiente forma:

Evaluación Procesal (Planeación, Organización, Dirección, Control)

Evaluación Funcional (Finanzas, Producción, Personal, Mercadotecnia)

Planeación

Para el Instituto de Investigaciones, existe la prioridad de contar con una planeación flexible que pueda asimilar la propia dinámica que el congreso marque como prioridad.

Organización.

La organización se basa en la obtención de eficiencia que sólo es posible a través del ordenamiento y coordinación racional de todos los recursos que forman parte de la institución.

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADOR
<p>Planeación</p>	<p>Llevar acabo el Plan General de Trabajo del Instituto de Investigaciones</p> <p>En donde a conocer y difundir con el personal el plan general de trabajo.</p> <p>Realización de un Diagnostico Situacional del IIL</p> <p>Diseño Organizacional en donde se incluya la Misión, Visión, Políticas, Objetivos y Metas.</p>	<p>Tiempo invertido para elaboración.</p> <p>Grado de cumplimiento del plan general de trabajo frecuencia/anual.</p> <p>Como replanteamiento al inicio de la gestión.</p> <p>Revisión o actualización del diseño.</p>

Dirección. La ejecución de los planes de acuerdo a la estructura organizacional, mediante la guía de los esfuerzos del grupo de trabajo a través de la motivación, comunicación y supervisión, son la tarea de la dirección, para el mejor funcionamiento del Instituto de Investigaciones Legislativas.

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADOR
Organización	<p>Llevar acabo la actualización del organigrama del Instituto de Investigaciones Legislativas.</p> <p>Creación de un manual de organización integral para el Instituto de Investigaciones Legislativas.</p> <p>Rediseño dentro del manual de organización de aspectos importantes tales como: la descripción de puestos y análisis de puestos</p>	<p>Actualización permanente</p> <p>Tiempo invertido para su conclusión.</p> <p>Frecuencia de actualización(semestral/anual)Actualización permanente.</p>

Control

En esta etapa no menos importante que las anteriores, consiste en medir la ejecución y los resultados, mediante la aplicación de indicadores de evaluación de desempeño que deber ser definidas de acuerdo con los estándares.

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADOR
Control	Estandarización de <u>procesos</u>	Revisión semestral
	Estandarización de productos (servicios)	Revisión semestral

Mercadotecnia. Percepción del Instituto de Investigaciones Legislativas que sostiene el logro de objetivos organizacionales en el ánimo, reconocimiento y satisfacción de los usuarios de manera más eficaz y eficiente.

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADOR
Mercadotecnia	Conocimiento de la Institución	
	Intrainstitucional	Encuesta
	Extrainstitucional	Encuesta
	Imagen	Encuesta
	Mención de medios	Cantidad de notas/anual

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADOR
Dirección	Grado de aptitud y destreza del encargado para el manejo de: Comunicación Toma de decisiones Liderazgo Resolución de conflictos Autoridad	Evaluación anual por autoridad competente y personal adscrito.

Producción de insumos, productos y servicios que ejecutan cada coordinación del Instituto de Investigaciones Legislativas

COORDINACIÓN: de Investigaciones, de Estudios de las Finanzas Públicos, de Estudios de Derecho e investigaciones Parlamentarias y Estudios Sociales y de Opinión Pública. Las coordinaciones contribuyen a través de la investigación al fortalecimiento del quehacer legislativo colaborando en el sustento jurídico, social, político y económico.

ALCANCE: Comunicación y transferencia de conocimientos derivados de los haberes de las investigaciones.

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADORES
Investigación	Estudio Básico Estudio Técnico Programada	Cantidad de investigaciones/año Tiempo invertido para su

		desarrollo Extensión del trabajo Grado de cumplimiento al contenido Contenido de fuentes de información
Asesoría	Documental Presencial Exposición Telefónica	Tiempo invertido para su desarrollo Encuesta de satisfacción al cliente

COORDINACIÓN: Académica diseña y gestiona programas de profesionalización dirigido a diputados, profesionistas, asesores y personal que intervienen en el proceso legislativo y convenios en materia legislativa.

ALCANCE: Contribución de educación e interacción con las instituciones educativas y sociedad en general.

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADORES
Educación permanente	Cursos, talleres, seminarios	-Cantidad de cursos, talleres, seminarios, organizados/año. -% Asistencia Participantes -Evaluación de expositor o instructor, de satisfacción del participante, de conocimiento del participante. -Grado de pertinencia del tema.
Relaciones Instituto – Universidades, entidades públicas, ONG(S), Sociedad Civil.	Foros y congresos Convenios con Instituciones Educativas	-Cantidad de foros y congresos organizados/año -Cantidad de convenios realizados/año

COORDINACIÓN: Centro de Información cuenta con la identificación, recopilación y organización de información; con la finalidad de que se encuentre a disposición de los sectores involucrados con la actividad parlamentaria para su consulta.

ALCANCE: Gestión de relaciones con el entorno

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADORES
Servicio a la Sociedad	Entrega de información resguarda, existente	-Cantidad de solicitudes requeridas/año -Tiempo de entrega de

		información solicitada
Resguardo de información	Archivar actualizaciones de Legislaciones Estatales y Municipales	-Tiempo invertido para su ejecución
	Archivar el Periódico Oficial y Diario Oficial de la Federación	-Tiempo invertido para su ejecución
	Actualización de Legislación Federal (magnético)	-Tiempo invertido para su ejecución

COORDINACIÓN: de Difusión contribuye a difundir en diversas publicaciones, así como en su órgano oficial las diferentes actividades e investigaciones que se hagan en la institución, a fin de darlo a conocer a la sociedad.

ALCANCE: Aportación al impacto externo

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADORES
Divulgación de la producción	Publicación del Órgano Oficial de Difusión del Instituto (Exedra) Publicación de Cuadernos Temáticos Legislativos Publicaciones Conjuntas con otras Instituciones (Libros)	-Cantidad de publicaciones /año -Periodicidad de publicaciones
Percepción de Medios de Comunicación	Difusión sobre la cantidad de notas	-Cantidad de notas positivas y negativas/año

COORDINACIÓN: de Informática define sus mecanismos apropiados para mantener actualizados tanto físico como digital la legislación vigente en el Estado, para la consulta por cualquier usuario que lo requiera.

ALCANCE: Contribución a la vigencia e interacción con el entorno del usuario

CONDICIÓN	ACTIVIDADES O ACCIONES	INDICADORES
Actualización de legislación	Actualización Digital de la Legislatura vigente del Estado	-Cantidad de solicitudes requeridas/año -Cantidad de discos impresos -Cantidad de sesiones actualizadas -Tiempo de ejecución de las actividades
Difusión electrónica	Actualización del proceso Legislativo vía Internet	-Cumplimiento de periodicidad -Tiempo de ejecución de las actividades -Cantidad de correos enviados/año -Cantidad de vistas registradas/año -Tiempo de ejecución de las actividades

Resultados y conclusiones

Este sistema integral de evaluación de gestión ya fue probado con las acciones, actividades y datos que se arrojaron en el año que acaba de concluir, y que a su vez fue de gran valía puesto que nos dio la oportunidad de identificar posibles omisiones o consideraciones que tuviesen que ser incluidas en este sistema de evaluación.

Como es de su conocimiento existen 22 Institutos de Investigaciones Legislativas en todo el país, y en donde puede existir diferentes formas de enfocar las atenciones y prioridades que cada congreso espera de su órgano auxiliar, pero que a final de cuentas esta institución, por lo regular fue creada para proporcionarle un sustento técnico y profesional que siendo bien explotado por los parlamentos aportara sin lugar a dudas una legislación de calidad, que sea perceptible por sus representantes.

De ahí que se persigue que estas instituciones puedan contar con un Sistema Integral de evaluación de gestión, que les auxilie a tener los elementos o herramientas necesarias para monitorearse en su quehacer diario, y que en verdad aspiren a elevar su nivel de compromiso, eficiencia, legalidad e institucionalidad hacia cada parlamento.

En función al ejemplo dinámico que se ejecutó con todos los resultados que se dieron en 2008 fue posible percatarnos la viabilidad de establecer este sistema integral de evaluación de gestión, obviamente que no será posible manejarlo tal cual, ya que en algunos casos se tendrá que acondicionar, puesto que cada institución deberá identificar sus productos y servicios que proporcionan para su congreso y demás usuarios que tengan. Pero de antemano queda de manifiesto que se tiene que ir desechando los paradigmas que no es posible evaluar un proceso administrativo, y más aún considerando la interacción y/o cruce de los procesos, que tanto investigadores o coordinadores desarrollan en sus actividades cotidianas, sin ser lo máximo este modelo ya que todo es perfectible, se pone a su disposición para

análisis y comprensión este sistema del Instituto de Investigaciones Legislativas de Aguascalientes.

La aplicación de evaluación procesal consistió en identificar la planeación que se ejecutó al inicio de esta legislatura, de igual forma fue replanteada la organización del instituto, así como evaluada la dirección, y por tanto establecido el control de actividades, servicios o productos que cada coordinación ejecuta, y al igual que cualquier sistema que se implementa trae consigo alguna u otra adecuación puesto que es de suponerse que deberá contar con cierta flexibilidad para poder darle entrada a nuevos productos o servicios que sea desarrollados por el personal del instituto, y lo más importante incluirlos dentro del sistema, puesto que el no hacerlo se puede empezar a perder credibilidad en el sistema ocasionando la alteración en los resultados.

Para el caso de la evaluación funcional se enfocó a la producción que está implícito dentro del control implementado para cada coordinación de acuerdo a sus indicadores previamente establecidos, así como la mercadotecnia que marcó la percepción que se tiene por parte de nuestros usuarios y que actualmente nos muestra un parámetro interesante, por lo que respecta a las finanzas existe dificultad para tener acceso a esta información por lo que se sugiere proveerle de autonomía de gestión al Instituto, mientras que lo que respecta al personal se acude al auxilio del departamento de recursos humanos del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, de brindarnos la información necesaria, por lo pronto se sigue gestionando para contar con toda la información que es de trascendencia y que puede ser un elemento de control por parte del institución.

Se puede concluir que de acuerdo al ejercicio aplicado con la información del año anterior, se esta comprobando la hipótesis que es viable la aplicación del sistema integral de evaluación de gestión para el instituto de investigaciones legislativas, y además con una posibilidad real de adaptación hacia las instituciones de otras entidades.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf fecha de consulta. 14.01.09

Constitución Política del Estado de Aguascalientes (2009), H. Congreso del Estado Aguascalientes LX Legislatura,

<http://www.congresoags.gob.mx/docs/Legislatura> fecha de consulta. 21.01.09

Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Aguascalientes (2009), H. Congreso del Estado de Aguascalientes, LX Legislatura, <http://www.congresoags.gob.mx/docs/Legislatura> fecha de consulta 16.01.09

Rodríguez G. Lorenzo, (1997), Tesis “Administración Pública y Asistencia Social en México”, UNAM, México

El Narcotráfico en México y los distintos Instrumentos Internacionales

Por: Cándida Bustos Cervantes

Resumen

Este trabajo de investigación describe a grosso modo al fenómeno del Narcotráfico, desde sus inicios en México hasta la época actual. Tomando en cuenta varios aspectos que se ven íntimamente relacionados, como su conceptualización, las diferentes formas de combate que ha implementado la Procuraduría General de la República, el apoyo a los drogadictos, y los distintos Instrumentos Internacionales que México ha firmado en esta materia, etc.

Además muestra aspectos generales sobre el narcotráfico; explica brevemente en qué consiste el Programa Nacional para el Control de Drogas y describe las formas de combate al Narcotráfico que tiene la Procuraduría General de la República y menciona cada uno de los Instrumentos Internacionales que ha firmado México en materia de narcotráfico, tanto bilaterales como multilaterales y por último la Cooperación Multilateral o Bilateral en todas sus formas.

El Narcotráfico en México y los distintos Instrumentos Internacionales

Por: Cándida Bustos Cervantes

El narcotráfico consiste en el cultivo, manufactura, traslado, distribución y venta de las drogas prohibidas. Es una actividad delictiva que genera un gran número de crímenes. Muchos traficantes y organizaciones ilegales que se dedican a él han conseguido acumular enormes fortunas y medios materiales, lo cual les ha otorgado una posición de fuerza que les permite no sólo escapar a la actividad represiva del Estado, sino incluso constituirse en centros de poder paralelos. Este fenómeno que ha impulsado el aumento del consumo y la revalorización del producto desde su origen hasta su recepción por el consumidor final comenzó a ser contemplado con preocupación por los gobiernos tras la Segunda Guerra Mundial. Ello motivó que en la, entonces recién nacida Organización de las Naciones Unidas (ONU) se iniciara el estudio de las medidas de índole legislativa, política y policial que podían ser adoptadas.

En efecto, las dimensiones de este fenómeno social son colosales, el negocio de la droga se refrenda por cifras como los millones de consumidores existentes de heroína, cocaína y drogas sintéticas, así como los millones de dólares en ganancias que genera anualmente este tráfico, cantidad que supera la obtenida por el sector turístico internacional en su conjunto.

También se trata de una actividad de la cual dependen miles de personas, ya sea en los procesos productivos, en el transporte y distribución o en el *lavado*¹ de sus ganancias. La dificultad de controlar las redes internacionales del narcotráfico se

¹ Lavado de dinero: proceso por el cual se introducen, instalan e invierten en circuitos financieros, comerciales, de servicios o industriales legales las ganancias obtenidas en negocios ilegales e ilícitos.

ve acrecentada por la globalización económica, algunos de cuyos procesos inherentes, como la universalización de las comunicaciones, las facilidades de transporte, la desregularización bancaria o la conclusión de acuerdos de libre comercio, han beneficiado el crecimiento y expansión de unas asociaciones ilícitas cuya capacidad organizativa es, en ocasiones, comparable a la de las grandes corporaciones multinacionales.

Los procesos a los que se han aludido anteriormente se agudizaron tras la caída de los regímenes comunistas y el final de la Guerra Fría, preludio de una libertad económica que influyó decisivamente en la mundialización de la producción, distribución y consumo de drogas.

En nuestros días, la droga está presente en todos los continentes y áreas geográficas del planeta, lo cual no impide que puedan distinguirse una serie de centros principales de producción sobre todo en países subdesarrollados y rutas de distribución, así como lugares, preponderantemente en países occidentales en los que se registra una mayor demanda y consumo.

El narcotráfico internacional en su conjunto se ha convertido por sí mismo en un gobierno transnacional perverso y poderoso. Representa en la actualidad un poderío financiero, político y militar mayor que el de algunas naciones.

El tráfico y el consumo de drogas, y sus derivados de corrupción y violencia, son las mayores amenazas a la seguridad pública y nacional, como región y como naciones individuales en América Latina. Estas amenazas no reconocen fronteras, dentro del hemisferio, en su ataque inexorable y devastador a las familias, las comunidades, las instituciones democráticas de las repúblicas soberanas y los propios medios de vida.

Para el periodista Javier Cabrera Martínez de la Agencia El Universal de Culiacán, Sinaloa, los antecedentes del narcotráfico en México los encontramos “en la década de los 40 del siglo pasado la ignorancia y la extrema pobreza indujeron a

campesinos de la zona serrana en la que confluyen Sinaloa, Durango y Chihuahua, que forman el denominado Triángulo Dorado de la Droga, al cultivo de la marihuana y amapola. Esta actividad, con el paso del tiempo, se convirtió en una enorme mina de oro para los cárteles de la droga, pero también trajo consecuencias funestas para la población por la violencia que desató.”²

Algunos análisis precisan que el cultivo de la amapola no la introdujo ningún lugareño del denominado Triángulo Dorado de la Droga, sino los chinos que llegaron al país como mano de obra barata para el tendido de vías para el ferrocarril.

En México, como en otras partes, este fenómeno acarreó importantes consecuencias sociales y en la salud de la gente: crimen, violencia, corrupción, marginación, drogadicción y degradación personal. Por ello se ha prohibido la producción, distribución y venta de esas sustancias. Pero el mercado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas declarado ilegal judicial y socialmente se ha mantenido ya que produce enormes beneficios económicos. Incluso se ha ampliado pues después de haberse concentrado en el tráfico de narcóticos con objetivos de tránsito, exportación y comercio en Estados Unidos en los últimos años se ha difundido de manera creciente también en el territorio nacional, alcanzando su oferta a menores de edad.

El Programa Nacional para el Control de Drogas³ 2001-2006 establece la postura que asume el Gobierno de México ante el problema del narcotráfico en todas sus circunstancias y manifestaciones. La estructura programática del Gobierno Federal constituye un elemento del Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se le da continuidad a las acciones que conduzcan a limitar las repercusiones del fenómeno en la agenda de seguridad nacional.

² <http://www.blog.com.mx/sociedad/historia-del-narcotrafico-en-mexico/>

³ Véase la Página oficial de la Procuraduría General de la República del Estado Mexicano: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Combate%20al%20narcotrafico/Programa%20Nacional%20para%20el%20Control%20de%20Drogas/Programa%20Nacional%20para%20el%20control%20de%20Drogas.asp>

México considera al fenómeno del narcotráfico, como un problema de seguridad nacional, y es por eso que la Procuraduría General de la República⁴ realiza su combate en forma integral, atendiendo por igual a la oferta y a la demanda de forma interinstitucional, mediante la participación de las agencias federales involucradas. Por lo que respecta a la atención de la oferta, ésta se lleva a cabo a través de tres líneas de acción: 1) Erradicación de cultivos ilícitos, 2) Intercepción de estupefacientes y precursores químicos, 3) Combate al crimen organizado y sus delitos conexos.

El problema del narcotráfico ha crecido tanto en los últimos años que el tema del narcotráfico se ha vuelto uno de los temas más relevantes no sólo de nuestra seguridad nacional sino de nuestra política exterior, al lado de los temas económicos, políticos y culturales. El asunto es mundial y está globalizado de tal manera que México no es sólo lugar de producción y consumo de estupefacientes sino que por su vecindad fronteriza se ha vuelto paso obligado entre países productores de Suramérica y de otras latitudes y el gran mercado mundial que representa Estados Unidos. Por ello, se ha visto en la necesidad y conveniencia de firmar y consolidar numerosos tratados, convenios y acuerdos, tanto multilaterales para la cooperación en la prevención, investigación y el combate al narcotráfico.

El problema del tráfico de drogas ilícitas se propaga hasta las fronteras nacionales. Sus efectos llegan a todos los rincones del mundo. Ningún país puede enfrentarlo aislado ni considerarse inmune. México acepta su compromiso internacional y se encuentra comprometido a combatir el problema en todas sus ramificaciones.

⁴ Véase la Página oficial de la Procuraduría General de la República del Estado Mexicano: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Combate%20al%20narcotrafico/Formas%20de%20Combate%20al%20Narcotrafico/Formas%20de%20Combate%20al%20narcotrafico.asp>

México ha firmado 10 Instrumentos Internacionales Multilaterales⁵ y son los siguientes:

1. Convención Internacional del Opio.
2. Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma.
3. Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma.
4. Protocolo que Enmienda los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupefacientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936
5. Protocolo que somete a la Imposición Internacional a ciertas Drogas no comprendidas en el Convenio del 13 de julio de 1931, para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes, Modificado por el Protocolo firmado en Lake Success, el 11 de diciembre de 1946.
6. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
7. Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas.
8. Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
9. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes tal como fue enmendada por el Protocolo del 25 de marzo de 1972, Concerniente a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
10. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Esta Cooperación Multilateral, consiste en:

- Clasificación de los tipos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

⁵ Anexo 1

- Adopción de Medidas para erradicar al narcotráfico
- Es importante recalcar que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se reservó el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas que las establecidas por la misma Convención para la restricción del cultivo o elaboración, uso, posesión, importación, exportación y consumo de las drogas a que se refiere la presente Convención”.
- El Gobierno Chino promulgará leyes farmacéuticas para sus súbditos reglamentando la venta y la distribución de la morfina, de la cocaína y de sus sales respectivas
- En estos Instrumentos Internacionales encontramos distintas definiciones que intervienen en el proceso de elaboración de cualquier droga.
- Delitos y sanciones en materia de narcotráfico
- La figura de Decomiso a nivel internacional
- La Figura de Extradición
- Asistencia Judicial Reciproca
- Revisión de actuaciones penales
- Otras formas de cooperación y capacitación
- Cooperación Internacional y asistencia a los Estados de Transito en materia de narcotráfico.
- Medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas

En cuanto a lo que se refiere a la cooperación bilateral⁶, encontramos que el Estado Mexicano ha pactado a nivel continente americano con 21 países y son los siguientes:

⁶ Anexo 2

1. **Argentina:** Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina para la Lucha contra el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
2. **Belice:** Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
3. **Bolivia:** Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
4. **Brasil:** Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
5. **Chile:** Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Chile, sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
6. **Colombia:** Acuerdo de Cooperación en materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia.
7. **Costa Rica:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Costa Rica sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
8. **Cuba:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico Internacional.
9. **Ecuador:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
10. **El Salvador:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.

11. **Estados Unidos de América:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
12. **Guatemala:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
13. **Honduras:** Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
14. **Jamaica:** Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Jamaica para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
15. **Nicaragua:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
16. **Panamá:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.
17. **Paraguay:** Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos.
18. **Perú:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre Cooperación con relación a los Delitos contra la Salud en materia de Narcotráfico y Farmacodependencia.
19. **República Dominicana:** Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos.
20. **Uruguay:** Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Prevención del

Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Esenciales.

21. **Venezuela:** Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Venezuela sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo y Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Esta Cooperación Bilateral se resume en los siguientes puntos:

- Asistencia recíproca en la prevención y control de las drogas.
- Asistencia Jurídica Mutua
- Asistencia Técnico-Científica
- Intercambio de información en cuanto a métodos de lucha contra el narcotráfico, publicaciones científicas profesionales y didácticas relativas a la lucha contra el narcotráfico. Información sobre la aparición de nuevos tipos de drogas y sustancias psicotrópicas y por último nuevos itinerarios y medios utilizados en el narcotráfico.
- Intercambio de información acerca de los sistemas de reciclado y transferencia de capitales provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Intercambio de información y experiencias sobre las acciones emprendidas para prestar asistencia a los toxicómanos.
- Encuentros entre autoridades competentes para la rehabilitación de los toxicómanos.
- Cursos de formación y especialización profesional en atención a los toxicómanos.
- Reuniones entre las autoridades competentes para el intercambio de las actividades emprendidas en contra del narcotráfico.
- Instrumentación de programas destinados a la reducción, erradicación de cultivos ilícitos de estupefacientes y el establecimiento de programas de sustitución para el desarrollo de cultivos lícitos.

- Instrumentación de programas de reglamentación de la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución y la venta de insumos, productos químicos, solventes y demás precursores químicos, cuya utilización se desvía a la elaboración ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Instrumentación de Programas de identificación y destrucción de laboratorios e instalaciones en donde se procese la elaboración ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Elaboración de nuevos instrumentos legales para combatir el narcotráfico.
- Establecimientos de Comités de Cooperación contra el Narcotráfico y la fármaco dependencia.
- Asignación y aplicación de recursos humanos, financieros y materiales para la ejecución de programas en materia de combate al narcotráfico y la fármaco dependencia.
- Embargo previo o incautación de bienes, instrumentos, y otros elementos y destruir de ser el caso, las instalaciones donde se elabora ilícitamente los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas.
- Decomiso de los productos derivados del narcotráfico.

Un ejemplo es la cooperación bilateral de México y Estados Unidos de América, bilateral. Este marco de cooperación abarca:

- Reducción de la demanda
- Erradicación de cultivos ilícitos
- Combate a la impunidad
- Extradición
- Expulsión de fugitivos
- Procesos internos de delitos cometidos en el exterior
- Desmantelamiento de organizaciones criminales
- Lavado de dinero
- Control de precursores químicos

➤ Capacitación

Actualmente este marco de cooperación se ha ampliado con la llamada “Iniciativa Mérida” que prepara ya su segunda etapa⁷ y otros programas en operación que consisten en el apoyo norteamericano en asesoría, capacitación de personal, equipo y tecnología para fortalecer el combate mexicano al crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas. Ello ha provocado que México ocupe el segundo lugar, sólo abajo de Colombia, en ayuda policiaca y militar de estados Unidos.⁸

Seguramente esta cooperación mutua se verá reforzada con el nuevo gobierno norteamericano que inicia el 20 de noviembre, como se deduce de la entrevista del 12 de enero de 2009 entre el Presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa y el presidente electo norteamericano Barack Hussein Obama Dunham.⁹ Es importante resaltar que Especialistas del *Drug Enforcement Administration (DEA)* participan en cursos de capacitación para Fiscales centrales y personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para detectar conductas relacionadas con delincuencia organizada¹⁰.

En la reciente visita, la actual Secretaria de Estado, Hillary Clinton, reafirmo la cooperación bilateral y descartó que en “México haya lugares ingobernables a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga y reconoció que Estados Unidos es corresponsable en la lucha que realiza el gobierno del presidente Felipe Calderón, de quien resaltó el compromiso y el coraje para enfrentar al crimen organizado”¹¹ y ” afirmó que la relación bilateral es muy sólida y advirtió que fallarán aquellos que quieren acabar con la ley, el orden, la amistad y la confianza

⁷ “Plan Mérida: alistan segundo paquete de recursos por 116.5 millones de dólares”, *La Jornada On Line*, México, 16 de diciembre de 2008.

⁸ Brooks, David, “México, segundo lugar en asistencia militar y policiaca de Washington en AL”, *Periódico La Jornada*, México, 14 de noviembre de 2008.

⁹ <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=41350>

¹⁰ Periódico La Crónica de Hoy del 14 de enero del 2009:
http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=408798

¹¹ <http://noticias.prodigy.msn.com/landing.aspx?cp-documentid=18789984>

entre ambos países. Asimismo, adelantó que como parte del trabajo bilateral se implementará una oficina con funcionarios de ambos gobiernos que tendrá sede en México para revisar los avances de la Iniciativa Mérida”.¹²

¹² <http://noticias.prodigy.msn.com/landing.aspx?cp-documentid=18789984>

A N E X O S

ANEXO 1

a) Tratados Internacionales Multilaterales

Nombre	Convención Internacional del Opio ¹³
Fecha de Adopción	La Haya, Países Bajos, 23 de enero de 1912
Notas	Nota1: Fue derogada por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, adoptada en Nueva York, el 30 de marzo de 1961. Sin embargo, sigue rigiendo en las relaciones de México con los Estados que aún no son Partes de la Convención de 1961. Nota 2: Fue modificada por el Protocolo que Enmienda los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupefacientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936, adoptado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946, que está vigente.

Nombre	Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma ¹⁴
Fecha de Publicación	24 de noviembre de 1933
Notas	Nota 1: Al momento de ratificar, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente: "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas que las establecidas por la misma Convención para la restricción del cultivo o elaboración, uso, posesión, importación, exportación y consumo de las drogas a que se refiere la presente Convención". Nota 2: Fue reemplazada por la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de marzo de 1961. Sin embargo, rige en la relaciones entre los Estados que aún no son Partes de la Convención de 1961. Nota 3: Fue modificada por el Protocolo que Enmienda los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupefacientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936, adoptado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946, que está vigente.

Nombre	Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma ¹⁵
Fecha de Publicación	25 de agosto de 1955
Notas	Nota 1: Al momento de aceptar la Convención, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente:

¹³ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/OPIO.pdf>

¹⁴ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/LIMITAR%20FABRICACION%20DE%20DROGAS.pdf>

¹⁵ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/ESTUPEFACIENTES%20NOCIVOS.pdf>

	<p>“Al aceptar las disposiciones contenidas en los Artículos 11 y 12 de esta Convención, se aclara que la Oficina Central de los Estados Unidos Mexicanos, hará uso de las atribuciones que dicha Convención le otorga, siempre que no estén concedidas, por disposición expresa de la Constitución Política de la República, a un órgano estatal creado con anterioridad a la fecha en que entre en vigor esta Convención. El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas, que las establecidas por la presente Convención de 1936, para la restricción del cultivo, la elaboración, extracción, posesión, consumo, tráfico, importación y exportación de las drogas a las que se refiere la misma Convención”</p> <p>Nota 2: Fue modificada por el Protocolo que Enmienda los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupeficientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936, adoptado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946, que está vigente.</p>
--	--

Nombre	Protocolo que Enmienda los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupeficientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936 ¹⁶
Fecha de Publicación	25 de agosto de 1955.
Notas	Fue derogado por la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes, salvo en lo que se refiere a la Convención del 26 de junio de 1936 de la que México es Parte en virtud de su adhesión a este Protocolo.

Nombre	Protocolo que somete a la Imposición Internacional a ciertas Drogas no comprendidas en el Convenio del 13 de julio de 1931, para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupeficientes, Modificado por el Protocolo firmado en Lake Success, el 11 de diciembre de 1946 ¹⁷
Fecha de Publicación	No se publicó
Notas	Sigue rigiendo en las relaciones de México con los Estados que no son Parte de la Convención de 1961.

Nombre	Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes ¹⁸
Fecha de Publicación	31 de mayo de 1967
Notas	NOTA 1: Las disposiciones de la presente Convención abrogan y sustituyen entre las Partes según su Art. 44 a: la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya, el 23 de enero de 1912; Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado, firmado en Ginebra, el 11 de febrero de 1925 (México no fue Parte); Convención Internacional del Opio, firmada en Ginebra, el 19 de febrero de 1925; Convención para limitar la fabricación y

¹⁶ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano:

<http://www.cicad.oas.org/ES/tratados/Protocolo.asp>

¹⁷ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PROT.%20DROGAS-1948.pdf>

¹⁸ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CONV.%20UNICA%201961-%20ESTUPEFACIENTES.pdf>

	<p>reglamentar la distribución de estupefacientes, firmada en Ginebra, el 13 de julio de 1931 (México no fue Parte); Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente, firmado en Bangkok, el 27 de noviembre de 1931; Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946 que modifica los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre estupefacientes concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra, el 11 y 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931; en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936, salvo en lo que afecta a esta última Convención; Protocolo firmado en París, el 19 de noviembre de 1948, que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, modificada por el Protocolo, firmado en Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946; Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio, firmado en Nueva York, el 23 de junio de 1953 (México no fue Parte). Y la Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas, firmada en Ginebra, el 26 de junio de 1936 que en su art. 9° se sustituirá por el apartado b) del inciso 2 del art. 36.</p> <p>NOTA 2: Cuenta con un Protocolo Modificadorio, suscrito en Ginebra, el 25 de marzo de 1972, que está en vigor y del que México es Parte (ver ficha correspondiente).</p>
--	---

Nombre	Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas ¹⁹
Fecha de Publicación	24 junio 1975
Notas	<p>Al adherirse al Convenio, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente:</p> <p>“El Gobierno de México, al adherirse al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas aprobado el 21 de febrero de 1971, formula una reserva expresa a la aplicación del citado instrumento internacional, con base en lo que establece el párrafo 4 del Artículo 32 del mismo, en virtud de que en su territorio aún existen ciertos grupos étnicos indígenas que en rituales mágico-religiosos usan tradicionalmente plantas silvestres que contienen algunas de las sustancias sicotrópicas incluidas en la lista I”.</p>

Nombre	Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes ²⁰
Fecha de Publicación	26 mayo 1977
Notas	<p>Al adherirse al Protocolo, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente:</p> <p>“Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 21 “Reservas” del Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes aprobado en Ginebra el 25 de marzo de 1972, el Gobierno de México, al adherirse a dicho instrumento internacional formula reserva expresa a la aplicación de los Artículos 5</p>

¹⁹ Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/SUSTANCIAS%20SICOTROPICAS.pdf>

²⁰ Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PROT.%20CONVENCION%20UNICA.pdf>

	(modificación del párrafo 5 del Artículo 12 de la Convención Única); 6 (modificación de los párrafos 1 y 2 del Artículo 14 de la Convención Única); 11 (nuevo Artículo 21 Bis, Limitación de la Producción del Opio); por tanto, en relación a los Artículos a los que se presenta reserva, son obligatorios para México los textos correspondientes de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, en su versión original".
Nombre	Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes tal como fue enmendada por el Protocolo del 25 de marzo de 1972, Concerniente a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes ²¹
Fecha de Publicación	26 mayo 1977
Nombre	Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas ²²
Fecha de Publicación	5 septiembre de 1990
Nota	Las autoridades nacionales competentes para los efectos del Art. 17 de la Convención son: Art. 7 y 17, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRE. Art. 17, Dirección General de Asuntos Legales Internacionales de la PGR.

ANEXO 2

²¹ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1267&depositario=0&PHPSESSID=2c145715fad87981c195e06579857113

²² Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/ONU-SUSTANCIAS%20SICOTROPICAS.pdf>

b) Tratados Bilaterales con América Latina.

Argentina	
Nombre	Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina para la Lucha contra el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas ²³
Fecha de Publicación	13 de enero de 1993

Belice	
Nombre	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ²⁴
Fecha de Publicación	08 de agosto de 1990

Bolivia	
Nombre	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ²⁵
Fecha de Publicación	25 de junio de 1991

Brasil	
Nombre	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ²⁶
Fecha de Publicación	19 de mayo de 1997

Chile	
Nombre	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Chile, sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ²⁷
Fecha de Publicación	15 de enero de 1991

Colombia	
Nombre	Acuerdo de Cooperación en materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia ²⁸
Fecha de Publicación	13 de junio de 1997

Costa Rica	
------------	--

²³ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/ARGENTINA-ESTUPEFACIENTES.pdf>

²⁴ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/BELICE-NARCOTRAFICO.pdf>

²⁵ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/BOLIVIA-NARCOTRAFICO.pdf>

²⁶ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/BRASIL-NARCOTRAFICO.pdf>

²⁷ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CHILE-NARCOTRAFICO.pdf>

²⁸ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/COLOMBIA-NARCOTRAFICO.pdf>

Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Costa Rica sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ²⁹
Nota	Se establece el Comité México-Costa Rica de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, siendo autoridades coordinadoras por México la PGR, y por Costa Rica, el Consejo Nacional de Droga.
Fecha de Publicación	8 de febrero de 1990

Cuba	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico Internacional ³⁰
Fecha de Publicación	14 de enero de 1991

Ecuador	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³¹
Fecha de Publicación	1 de agosto de 1990

El Salvador	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³²
Fecha de Publicación	7 de enero de 1994

Estados Unidos de América	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³³
Fecha de Publicación	8 de febrero de 1990

Guatemala	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³⁴
Fecha de Publicación	4 de marzo de 1992

Honduras	
Nombre	Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³⁵

²⁹ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/COSTA%20RICA-NARCOTRAFICO.pdf>

³⁰ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CUBA-NARCOTRAFICO.pdf>

³¹ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/ECUADOR-NARCOTRAFICO.pdf>

³² Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EL_SALVADOR-NARCOTRAFICO.pdf

³³ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-NARCOTRAFICO.pdf>

³⁴ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://www.sre.gob.mx/tratados/>

Fecha de Publicación	01 de julio de 1991
----------------------	---------------------

Jamaica	
Nombre	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Jamaica para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³⁶
Fecha de Publicación	13 de diciembre de 1991

Nicaragua	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³⁷
Fecha de Publicación	14 de enero de 1993
Nota	Se crea el Comité México-Nicaragua de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia

Panamá	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia ³⁸
Fecha de Publicación	27 de diciembre de 1995

Paraguay	
Nombre	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos ³⁹
Fecha de Publicación	15 de octubre de 1998

Perú	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre Cooperación con relación a los Delitos contra la Salud en materia de Narcotráfico y Farmacodependencia ⁴⁰
Fecha de Publicación	27 de diciembre de 1991

República Dominicana	
Nombre	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos ⁴¹
Fecha de Publicación	26 de noviembre de 1997

³⁵Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/HONDURAS-NARCOTRAFICO.pdf>

³⁶ Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/JAMAICA-NARCOTRAFICO.pdf>

³⁷ Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/NICARAGUA-NARCOTRAFICO.pdf>

³⁸Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://www.sre.gob.mx/tratados/>

³⁹ Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://www.sre.gob.mx/tratados/>

⁴⁰Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PERU-NARCOTRAFICO.pdf>

⁴¹ Véase la Página oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DOMINICANA-NARCOTRAFICO.pdf>

Notas	Se estableció un Comité México-República Dominicana de Cooperación contra el Narcotráfico, la Farmacodependencia y sus Delitos Conexos.
-------	---

Uruguay	
Nombre	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Esenciales ⁴²
Fecha de Publicación	29 de octubre de 1996
Notas	Se integra un Comité México-Uruguay de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, siendo autoridades competentes la SRE y PGR (México) y la Junta Nacional de Represión y Prevención del Tráfico Ilícito el Uso Abusivo de Drogas (Uruguay)

Venezuela	
Nombre	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Venezuela sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo y Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas ⁴³
Fecha de Publicación	08 febrero 1990

⁴²Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/URUGUAY-NARCOTRAFICO.pdf>

⁴³ Véase la Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado Mexicano: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/VENEZUELA-NARCOTRAFICO.pdf>

“REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA”

Por: DR. LORENZO RODRÍGUEZ GALLARDO¹

LIC. OMAR MACÍAS SÁNCHEZ²

LIC. GERARDO ÁLVAREZ MALDONADO³

LIC. DIANA GÓMEZ CARRILLO⁴

Resumen

La reforma constitucional que efectuó el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio del dos mil ocho, es aquella tendiente a fortalecer la seguridad pública, la procuración y administración de justicia del país ante los sucesos delictivos generalizados en toda la nación. La reforma en cuestión, sobre todo aquellos artículos relacionados con la materia penal, fortalecen la persecución e imposición de penas por la comisión de hechos ilícitos que tiene que ver con la delincuencia organizada, en concreto lo relacionado con delitos contra la salud y la privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro. Con esta reforma a diversos artículos de seguridad jurídica de la ley fundamental, el Estado Mexicano considera que es una medida fundamental a la solución de los problemas generados por estos hechos antisociales y que de manera mediata inhiben el progreso general del país.

¹ DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE AGUASCALIENTES (IIL)

² COORDINADOR DE ESTUDIOS EN DERECHO E INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA DEL IIL.

³ INVESTIGADOR DEL IIL

⁴ INVESTIGADOR DEL IIL

“REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA”

Problema

¿La reforma constitucional en materia de justicia penal y de seguridad pública, es útil para resolver el problema nacional de la inseguridad?

Hipótesis

Sí fue necesaria la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo al sistema de justicia, con preponderancia en la materia penal.

Objetivo

El objetivo del presente análisis, es ponderar la conveniencia y las virtudes de la reforma de que fue objeto la ley suprema del país para resolver o por lo menos mitigar el fenómeno social de la generalizada de inseguridad pública.

El dieciocho de junio del dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia, en el que se reformaron los artículos relacionados con las garantías de seguridad jurídica, con énfasis en la materia penal, parte del objetivo del presente es ahondar en las causas que llevaron a los legisladores a reformar el texto constitucional, así como su eficacia.

Se debe considerar que todo cambio es y debe ser para mejorar, por tanto se considera que, según la exposición de motivos de la iniciativa, dicha reforma sí es conveniente y además contribuye a la procuración y administración de justicia, por lo menos de manera formal, es decir, en cuanto a los alcances que ahora se tiene en la Constitución, se creó que ayudará a la sociedad al pleno goce de las

garantías ya mencionadas; por lo anterior nos permitimos introducir un marco y análisis jurídico político de la reforma.

El Estado como una forma de organización social, de naturaleza política y cuya estructura se finca sobre la base de una estructura jurídica cuyos cánones se encuentran establecidos en una ley suprema llamada “CONSTITUCIÓN”, tiene como finalidad fundamental el de otorgar a la sociedad, una serie de condiciones y satisfactores que le permitan al individuo desarrollar de manera integral sus capacidades en un plano de libertad y seguridad, así como garantizar la convivencia armónica del conjunto social. Entre tales satisfactores podemos mencionar la administración general de la nación, misma que se traduce en obra pública, infraestructura carretera y ferroviaria, de aeropuertos, equipamiento urbano, salud, educación vivienda entre otros.

En cuanto a las condiciones colectivas que debe proveer el Estado a los originarios o pertenecientes a la nación, se encuentra la seguridad, misma que implica la integridad física y patrimonial de sus miembros, en otras palabras “SEGURIDAD PÚBLICA”, Y ¿Qué implica esto?, esta una función fundamental que consiste básicamente en dos cosas, la primera se refiere a la promulgación de leyes que establezcan las pautas de conducta mínimas mayormente aprobadas por la población, y la segunda la aplicación de la ley en el caso de la infracción de una norma en el que tendrá que intervenir el Estado en forma de Tribunal que generalmente se le llama Poder Judicial, cuya función jurisdiccional implica un proceso para dirimir la responsabilidad o no de un particular por violación a la ley. A manera enunciativa mas no limitativa, podemos afirmar que el Estado cuenta con dos vías para juzgar las infracciones a la ley, conocidas como vía civil o vía penal; es dentro de ésta última en la que el Estado pone especial interés puesto que las sanciones impuestas por esta Ley menoscaban los derechos fundamentales de todo ser humano, por ende, el Estado al ser el que detenta el derecho a imponer sanciones de tal magnitud, debe garantizar que aquel que sea juzgado tenga las condiciones establecidas tanto en las leyes nacionales como en

las internacionales, para un debido proceso que consagre los principios rectores del Derecho garantista.

Durante mucho tiempo el Estado mexicano, estuvo aplicando una procuración e impartición de justicia en el orden penal de una manera inquisitoria, es decir, en palabras simples, ante la probable infracción de la ley penal, se reputaba a la persona de manera inmediata presunta responsable, esto quiere decir que existían suficientes elementos de prueba e indicios (presunciones) de que ésta era la responsable de la realización de una conducta ilícita prevista por la ley criminal como atentatoria contra un bien público tutelado por la sociedad a través de la norma penal vigente.

Dado que toda norma jurídica en cualquier parte del mundo que se jacte de tener un régimen de derecho, independientemente de su tradición u origen escolástico, las normas se crean para responder a un fenómeno socio-jurídico que trae consigo un perjuicio para el tejido social en su mayoría, y que además resulta pernicioso para la estabilidad y armonía de éste. En México se ha venido presentando una serie de fenómenos que de manera aislada no podría decir mucho, sin embargo todos éstos de alguna manera confluyen en situaciones “como crisis en el poder público, acceso y permanencia en él, ausencia de valores en los individuos, y específico en la sociedad colectivizada, como por ejemplo incredulidad en las instituciones públicas, ello por no encontrar en éstas la confiabilidad por la deshonestidad, corrupción y falta de liderazgo para la conducción a la sociedad en general a una mejor calidad de vida (satisfactores económicos, culturales, salud, recreativos y de desarrollo personal), todo lo anterior en gran medida ha contribuido a la inseguridad nacional, pero sobre todo, el aspecto económico, que genera conductas ilícitas sobre la vida y patrimonio de las personas, se agregan la impunidad (que se traduce en ineficacia de la ley y de la autoridad para la aplicación correcta de la misma).

Ante este lamentable escenario social, la representación de la sociedad - diputados y senadores- asume su responsabilidad política e histórica ante dicho fenómeno y frente a la sociedad, y desde la Cámara de Diputados, convocan a todas las fuerzas sociales, políticas, académicas, a discutir una reforma constitucional en materia de justicia penal y trae como resultado dichas modificaciones a diversos artículos de la ley fundamental del país, por lo anterior, se hace el siguiente análisis con el propósito de ilustrar en la medida de lo posible, y se hace de la siguiente manera:

RELACIÓN DE ARTÍCULOS PARA EL DESARROLLO DE LA REFORMA.

Artículo 16.-

Con esta nueva reforma se atiende al mandato constitucional por el cual la justicia debe ser pronta y expedita, pues en lo referente a la investigación de los delitos se hará de manera más rápida y precisa con la intervención de que la propia autoridad y con una figura denominada JUEZ DE CONTROL el cual puede ser el particular juzgado por las propias autoridades por infracción a la ley, lo cual obliga a la autoridad a cumplir sus funciones de manera cabal.

Respecto a la figura del arraigo debemos decir que éste es un acto que se lleva a cabo de manera precautoria en el caso de delincuencia organizada, por lo que el delincuente no puede ausentarse del lugar del juicio y permite que no evada la acción de la justicia; no obstante que el arraigo se trata de un mecanismo eficaz para el procesamiento de los presuntos responsables ahora presuntos inocentes, para erradicar este fenómeno social, tienen además que implementarse mecanismos para reducir los tiempos de investigación de los hechos, esto con el fin de acreditar cuerpo del delito y probable responsabilidad a fin de que, de igual forma, se reduzca el tiempo de arraigo para pasar a la etapa procesal con el delincuente arrestado y así, ejercer acción penal.

Artículo 17.-

Contribución positiva es el hecho que las sentencias se expliquen en audiencia pública, por lo tanto el presunto inocente y el acusador pueden oír de viva voz la sentencia como resultado del procedimiento penal, lo que genera certeza jurídica para las partes. En cuanto a la reforma que obliga al defensor de oficio contar con una cédula Profesional de Licenciado en Derecho para ejercer la defensa es sumamente acertado, toda vez que ésa es la única manera en que el inculpado goce de una defensa eficaz y plena por parte de personal altamente capacitado en la materia cuando se trate de aquellos funcionarios de oficio y en su caso particular.

Artículo 18.-

Las reformas que ha sufrido este artículo son efectivas, toda vez que todas ellas van encaminadas a cumplir los verdaderos fines de la pena y a cumplir con los tratados internacionales de los que México forma parte en cuanto los derechos de los procesados.

Artículo 19.-

Es bueno porque nos habla de la protección de las garantías por medio de la eliminación del monopolio de la averiguación previa que era exclusiva del Estado, lo cual abre la posibilidad de que la víctima acceda más rápido a la justicia y que la prisión preventiva será para garantizar la eficacia del proceso y proteger el interés social, y sobre todo la presunción de inocencia, así como el que el inculpado enfrente el juicio en libertad y tener los elementos adecuados y suficientes para que un delito sea castigado y que el ministerio público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio.

Artículo 20.-

Este artículo es la columna vertebral de la reforma, toda vez que establece que los juicios del orden penal serán orales, lo cual propiciará mayor claridad a los mismos y favorecerá el esclarecimiento de la verdad de los hechos, asimismo otorga mayor fuerza a el material probatorio en el ánimo de fortalecer la certeza jurídica, de igual manera se busca cumplir con el fin restitutivo de la pena, es decir, no se impone el castigo con el mero afán de castigar, sino que se busca reparar el daño causado mediante la comisión del delito.

Este artículo nos indica la importancia de las garantías de la víctima y del ofendido al mismo tiempo que se dirige a una mejor defensa, lo que da como resultado un mejor en proceso penal que busque ante todo la verdad de los hechos y alcanzar la justicia.

Artículo 21.-

La seguridad pública se ha convertido indudablemente, en una de las prioridades de los gobiernos de los estados de todo el país y del federal, por ello resulta sumamente conveniente que la seguridad pública sea regulada de manera directa mediante mandato constitucional, siendo un acierto enorme el afán de profesionalizar la actuación de todos los que intervienen en la procuración de justicia.

Artículo 22.-

Es de suma importancia que desde el propio texto constitucional se determine el fin de aquellos bienes que el Estado confisca, para dar certeza jurídica y una mayor confianza de los ciudadanos sobre la actuación de las autoridades.

Artículo 73.-

Nos habla de la importancia de las facultades del Congreso de la Unión, para establecer una coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal en

materia de seguridad pública y se da la base para legislar en materia de la delincuencia organizada.

Artículo 115.-

Nos habla de la importancia de la jerarquía a la que la seguridad pública indicándonos dos puntos esenciales los cuales son la organización y la eficiencia, de la seguridad a través de la policía de cada municipio de cada entidad federativa.

Artículo 123.-

La reforma establece la no reinstalación de elementos de policía a que cometen un acto de corrupción u otro delito que se pueda demostrar su vinculación con la delincuencia organizada u otros, esto aplicado a los policías o los peritos, esto garantiza una mayor eficacia dentro de sus funciones, pero hay que hacer un análisis exhaustivo de quien está dentro de estos puestos y los requisitos para los mismos, en pocas palabras ser más exigente en la elección del personal.

El ambiente de trabajo es primordial para la realización de buenas funciones y que las condiciones de trabajo se han mejores fomentar la calidad en el servicio que se da a la sociedad, esto es muy acertado, desde el trato digno del personal, hasta tener los elementos suficientes para realizarlo, desde recursos humanos, materiales y seguir un manual de funciones entre otros, aspectos redundan en una buena policía.

CONCLUSIÓN

Luego de exponer el porqué de la reforma en materia seguridad pública de un país, pues es uno de los objetivos principales de toda administración de un Estado y en concreto la de justicia, la reforma analizada va encaminada a fortalecer el sistema legal y de justicia; será el tiempo quien finalmente determine el grado de eficacia de las reformas al texto constitucional.

Ahora bien, la pregunta inicial es ¿La reforma constitucional en materia de justicia penal y de seguridad pública, es útil para resolver el problema nacional de la inseguridad?, por lo anterior, se puede afirmar que sí es útil, ésta y cualquier contribución para erradicar este fenómeno pernicioso, además permite y fomenta el pleno ejercicio de los derechos o garantías de seguridad jurídica. Consideramos que por lo menos en sí misma la reforma es buena, sobre todo desde un punto de vista doctrinario, legal y garantista, mismo que es congruente con los instrumentos internacionales que en esta materia México ha suscrito. Los resultados de la reforma analizada dependerán en gran medida de las reformas en las legislaciones locales de cada Estado de la República, en este caso la *vacatio legis* lo es de ocho años a partir de la publicación de la reforma constitucional, y la efectividad de la reforma, radica en su instrumentación.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1. CONGRESO DE LA UNIÓN, (2008), Guía de consulta ¿En qué consiste la reforma?, México.**
- 2. RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA, (2003) “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, edición 32^a., México.**
- 3. www.ordenjuridico/constitucionfedera/001leyesfederales**

“EL NUEVO EMBAJADOR NORTEAMERICANO Y LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO”

Por: Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal

Resumen

El nombramiento de Carlos Pascual como nuevo embajador norteamericano en México, no sólo indica que un político y académico de tendencias demócratas sustituirá a un empresario republicano y que la prioridad del vecino país del norte seguirá siendo su propia seguridad nacional y el aseguramiento de sus intereses. Muestra también un cambio de actitud: prevenir, mejor que remediar y la adecuación de la diplomacia estadounidense a los peligros que México representa. Esto requiere un hábil diplomático que tratará de distinguirse por un eficaz activismo, que apoyará la colaboración de su país para los cambios en las instituciones mexicanas que fortalezcan la soberanía del estado frente al narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo internacional y aseguren que México se mantenga como un sólido aliado de Norteamérica y su política.

EL NUEVO EMBAJADOR NORTEAMERICANO Y LA REFORMA DEL ESTADO

¿Quién es Carlos Pascual?

Carlos Pascual ha sido propuesto por el presidente Barack Obama al Senado norteamericano como nuevo embajador en México. Se trata de un intelectual y político experto en relaciones internacionales nacido en la República de Cuba en 1958 y emigrado a Estados Unidos con su familia a la edad de tres años, en los precisos momentos en que la revolución cubana se definía como socialista y se defendía de la agresión de Playa Girón/Bahía de Cochinos.



Carlos Pascual. Foto de *Brookings Institution*

Sus estudios profesionales los realizó en dos de las instituciones educativas privadas más caras y prestigiadas del mundo, donde se forma la elite norteamericana: Universidad de Stanford en Palo Alto, California, en la que terminó su licenciatura en 1980; y la Escuela de Gobierno J.F. Kennedy de la Universidad de Harvard en Cambridge, Massachusetts, en la que obtuvo el grado de maestro en Políticas Públicas en 1982. Es interesante recordar que el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, en el año 2000 obtuvo una maestría en administración pública en la misma escuela John F. Kennedy.

Ingresó al servicio exterior norteamericano recién terminados sus estudios universitarios a la edad de 25 años, en 1983, y ocupó distintos puestos en países como Sudán, Sudáfrica y Mozambique donde fue un miembro clave del equipo estadounidense para las transiciones democráticas en estos dos últimos países. Entre el año 1995 y el 2000, formó parte del Consejo de Seguridad Nacional bajo la administración de William Clinton, donde se encargó del análisis de la zona euroasiática, particularmente del campo socialista que se desmoronaba.

Del 15 de septiembre de 2000 (presentó credenciales el 22 de octubre del mismo año) al 1 de mayo de 2003 fue embajador de Estados Unidos en Ucrania, el segundo país más grande del continente europeo y segundo con habla del idioma ruso y población de origen ruso, donde “fundó iniciativas que ayudaron a construir un fuerte sector privado y trabajó con el gobierno de Ucrania en la lucha contra el terrorismo garantizando posteriormente, su participación en la guerra contra Irak”. El 6 de octubre de 2000, al prestar juramento explicó en Washington la perspectiva de su nueva misión: “Yo veo adelante la oportunidad de servir a Ucrania como embajador norteamericano y creo que este es un momento crítico para Ucrania en su larga lucha para ser un fuerte país independiente a cargo de su propio destino”. Favoreciendo todo lo que acelerara la privatización capitalista, ligara a la Ucrania postsoviética a Occidente y la alejara de la influencia rusa, aseguró el apoyo sólido de Estados Unidos en ese esfuerzo.

En particular se ocupó del soporte a las organizaciones de la sociedad civil y política sustentadas en los ideales norteamericanos y europeo-occidentales, así como, con especial interés, de la privatización y las reformas al sector energético: electricidad, petróleo, gas con un espíritu de gerencia empresarial preocupado por el traslado del petróleo y el gas rusos hacia Europa. Así lo demostró su participación en la Segunda Conferencia Internacional de Petróleo y Gas/Foro Energético Ucrania, organizado bajo el lema “Ucrania: centro energético de Europa el 21 de mayo de 2002.

Al mismo tiempo que cumplía con sus obligaciones diplomáticas en el país exsoviético, desempeñaba la labor de Coordinador de la Asistencia Norteamericana para Europa y Eurasia. Mantuvo también estrecha colaboración con el *Open World Leadership Center* de la Biblioteca del Congreso, que había iniciado operaciones en octubre de 2001, para captar y formar jóvenes líderes en los ideales y valores norteamericanos. En febrero de 2003 este programa amplió su radio de acción de Rusia a otros once países de la órbita exsoviética, empezando por un programa piloto en Lituania, Ucrania y Uzbekistán.

Todo este trabajo sentó las bases para el eficaz respaldo y el éxito de la “revolución naranja”, como se llamó al movimiento inspirado en la democracia de tipo norteamericano, el libre mercado y el sentimiento antiruso y prooccidental que llegó al poder en ese país con la elección del presidente Víctor Yushenko y el nombramiento como primera ministra de la empresaria de energía Julia Tymoshenko.

De regreso a Estados Unidos ocupó la dirección de la recién creada Coordinación para Reconstrucción y Estabilización en el Departamento de Estado con responsabilidad de supervisar las políticas norteamericana relacionadas con el fin de la Unión Soviética y la privatización de la economías de las naciones que la formaron. Fue tanto su activismo “global” que hay quienes le adjudican la paternidad del proyecto del gasoducto Nabucco que se propone transportar gas de las costas azerbaiyanas del Mar Báltico a través de Georgia y Turquía a Europa, para que no dependa del gas ruso. Como experto asesor y director *senior* de personal en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca y administrador asistente para Europa y los Nuevos estados independientes en USAID, la agencia del gobierno norteamericano de Ayuda Internacional para el Desarrollo, fungió exitosamente en el diseño de planes para estabilizar y reconstruir de manera capitalista sociedades que han vivido conflictos o choques civiles.

Sin descuidar su participación en el Consejo de Seguridad, actualmente es Vicepresidente y Director de Política Exterior de la *Brookings Institution* con sede en Washington, D. C, *think tank* de los liberales norteamericanos y el partido demócrata. Una de las prestigiadas instituciones norteamericanas de investigación, análisis, debate y propuesta de políticas públicas donde se entrecruzan y encuentran importantes empresarios y destacados políticos, embajadores y funcionarios públicos, militares de muy alta graduación y prestigiados académicos en ciencias sociales, económicas, políticas y de relaciones internacionales.

Pascual es descrito por la *Brookings* como “uno de los más logrados diplomáticos de carrera de su generación, quien durante más de dos décadas ha sido un innovador que ha señalado algunos de los más importantes retos que afrontan Estados Unidos y la comunidad internacional. Ha tenido tanto experiencia de campo como en altos niveles de las ramas ejecutivas en la labor de impulsar reformas políticas y económicas en países en desarrollo y en transición, en el combate al terrorismo, la proliferación de armas y lidiando con fuentes de inestabilidad”.

Se trata, así pues, del hijo exitoso de unos inmigrantes exitosos que huyeron del socialismo; el padre, conocido pitcher y entrenador en varios equipos de las Grandes Ligas. Parecido al propio presidente Obama que es un hijo exitoso de un profesor universitario inmigrante exitoso que huyó de la miseria del poblado que lo vio nacer en Kenia. Los dos, brillantes políticos profesionales.

Construyendo una nueva política exterior

Entre sus actividades académicas es de mencionar, desde finales del 2008, la dirección del proyecto titulado *Managing Global Insecurity (MGI)*, en el que la *Brookings Institution* en conjunto con las universidades de Stanford y Nueva York tenía como meta realizar una serie de recomendaciones para el próximo presidente de los Estados Unidos en materia de asuntos internacionales, en

especial de retos y amenazas transfronterizas. Como investigador y directivo de la *Brookings Institution* y como funcionario del Departamento de Estado ha acudido con cierta regularidad, invitado por senadores, a las audiencias del influyente Comité de Relaciones Exteriores donde se le solicita su opinión sobre diversos tópicos de la política exterior sobre todo relacionados con la seguridad energética, con la asistencia internacional y con la política seguida en los más de 40 programas de reconstrucción y estabilización en que el gobierno de Estados Unidos se ha visto envuelto desde el fin de la Guerra Fría, principalmente sobre algunos países con conflictos, como Líbano, Irak e Israel.

Es co-autor de numerosos artículos y ensayos relacionados con el papel de Estados Unidos de América en el nuevo escenario mundial entre los que destacan en los meses recientes: *Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threat*; *The Scouting Report –Restore American Leadership to Address Transnational Threats*; *Changing How We Address Global and National Security*; *Memo to the President: Restore American Leadership to Address Transnational Threats*; y *A New American Realism*; sobre Cuba: *Roadmap for Engagement with Cuba, Use "Smart Power" to Help Cubans y Play a Part in Cuba's Future*; y otros sobre el Medio Oriente y Líbano. Habla y lee fluidamente inglés, español y ucraniano.

Una síntesis sobre sus ideas y propuestas sobre la política exterior estadounidense podría ser la que se expone a continuación.

Pareciera que el principio básico que orienta las reflexiones de Carlos Pascual es el de aquel dicho popular que estipula que “es mejor prevenir que lamentar”. Por eso, antes que nada recordaremos algunas frases que publicó en la Revista *Foreign Affairs* ya hace cinco años:

“Cuando el caos prevalece, el terrorismo, el narcotráfico, la proliferación de armas y otras formas del crimen organizado florecen... Dejados en la calamidad, sujetos a la depredación y negado el acceso a los servicios básicos, los pueblos llegan a ser susceptibles a las exhortaciones de demagogos y traficantes de odio...”. Para

él, tal fue el caso de Afganistán que se convirtió en campo de cultivo del terrorismo de Al-Qaeda. De acuerdo a este razonamiento, hubiera sido mejor y menos costoso intervenir en aquél país asiático varios años antes del 11 de septiembre de 2001.

La lista de nuestro personaje analizado en relación a las amenazas transnacionales a la seguridad mundial en general, y norteamericana en particular enumera como relevantes:

- Criminales transnacionales que trafican ilegalmente tecnología nuclear hacia regímenes inestables en las regiones del mundo con mayor tendencia al conflicto
- Grupos terroristas que buscan daños masivos son descubiertos con materiales de entrenamiento para usar armas biológicas
- Los niveles del mar que suben
- Las sequías que duran más tiempo
- Las tormentas que son más frecuentes
- Los precios de la energía que suben como cohetes y conducen a alzas estratosféricas en los costos de la comida, lo que incentiva peleas y advertencias en los países pobres en torno a emergencias de comida
- La turbulencia económica y la inseguridad vacía de ahorro y de empleo en amplias partes del mundo
- Virus mortales que cruzan las fronteras, los continentes y se propagan en diversas especies.

La interconectividad de estas amenazas y los efectos acumulativos plantean peligros graves a la habilidad de los estados para proteger su soberanía y un conjunto de estos se han vuelto frágiles, en descomposición o, de plano, fallidos.

Pero la amenaza más grave, sostiene, consiste en que en los últimos siete años, se ha elevado una de ellas -el terrorismo transnacional- por encima del calentamiento global, la pobreza, las enfermedades mortales y otros peligros, y se

olvida tomar nota de que el terrorismo llega al final; que se trata de la última de las amenazas importantes para muchos de los países y que la mayoría de estas afectan a todos.

Este es el nuevo marco global de las amenazas transfronterizas y los Estados Unidos en el pasado de gobiernos republicanos no contaron con la sabiduría necesaria para ubicarlas adecuadamente. Tal carencia le costó mucho en términos de cooperación internacional. En consecuencia, concluye, la realidad de un mundo de amenazas transnacionales inter—conectadas es simple: “Tienes que cooperar con otros para conseguir que otros cooperen contigo.” Pero ello ha de ser en el nuevo marco y circunstancia mundiales.

“El momento está maduro para revisar el sistema internacional. Las cuestiones en la primera parte de la agenda de la política exterior -la crisis financiera global, el terrorismo y el conflicto en la frontera del Oriente Medio y Sur de África, la amenaza nuclear iraní, la inseguridad de energéticos y el fantasma creciente del cambio catastrófico en el clima- han puesto en relevancia la interdependencia global y las debilidades en las alianzas y las instituciones internacionales que deben dar frente a estos desafíos.

En consecuencia, postula, es imprescindible la reforma de las instituciones internacionales para promover la cooperación en paz y prosperidad. Fueron diseñadas en una era de amenazas diferentes y en una correlación de poderes diferentes. En nuestros días, estas “son inadecuadas para producir la capacidad y la acción colectiva y no logran predecir la manera en que surgen y afectan las amenazas de hoy.”

Ahora la soberanía requiere que todos los estados se vuelvan responsables por todas sus acciones que tengan algún impacto más allá de sus fronteras... En un mundo de seguridad interdependiente, los estados no pueden ejercer su responsabilidad hacia sus propios ciudadanos centrándose sólo en sí mismos sin tomar en cuenta otros estados. A una interconectividad de las amenazas se debe

responder con un multilateralismo responsable y nuevas normas y acciones internacionales. En estas nuevas circunstancias, Estados Unidos no puede afrontar las amenazas mundiales solo.

Por eso, “Las potencias mayores deben estar convencidas de ejercer su soberanía responsablemente y los estados débiles deben volverse capaces de ejercer su soberanía de una manera responsable”. Para construir un nuevo orden de seguridad propone cumplir con cuatro prerequisites:

- Instituciones efectivas que provean legitimidad
- Movilizar recursos y coordinar actores múltiples hacia metas comunes
- Un entendimiento negociado sobre lo aplicable de la soberanía responsable hacia diversas cuestiones
- Institucionalizar la cooperación entre EEUU y los poderes emergentes mayores, lo que incluye el G20 o alguna variante.
- “Todo lo mencionado, asegura, necesitará de un liderazgo efectivo de los EEUU. Liderazgo que el Presidente Obama tiene una oportunidad singular de brindar.”

Si “el siglo XXI será definido por amenazas que trascienden fronteras, desde el cambio climático, la proliferación nuclear y el terrorismo hasta el conflicto, la pobreza y la inestabilidad económica”, si ninguna nación, incluyendo a los Estados Unidos, puede confrontar sola estos desafíos transnacionales, entonces, si realmente se quiere proteger la seguridad nacional de los EEUU en el mundo interconectado de hoy, es necesario revitalizar el liderazgo americano y construir una cooperación internacional y una asociación efectiva.

Bajo esta visión del escenario mundial contemporáneo, Estados Unidos debe renovar su liderazgo para afrontar las grandes amenazas transnacionales. Para ello en el Memorandum del 15 de enero de 2009, junto con un grupo de expertos de la

Brookings Institution, recomienda al presidente Barack Obama ser más preventivo y así no necesitar ser tan reactivo. Las líneas de acción serían:

Multilateralismo: “América, como enfatizó el propio Obama, es más fuerte cuando actúa al lado de compañeros fuertes”.

Hablar con amigos y enemigos: Desempeñar una diplomacia fuerte y directa sin precondiciones. Si Estados Unidos va a la mesa a trabajar con compañeros globales, el mundo estará más propenso a juntarse con el liderazgo de los EE.UU.

Disminuir el cambio climático e invertir en Seguridad Energética: Subrayar la situación de “un planeta en peligro” y acomodar el cambio climático y la seguridad energética en los primeros lugares de la agenda de EEUU.

Expandir la capacidad ciudadana de los EEUU: Aumentar la diplomacia civil y capacidades de desarrollo norteamericanas como inversiones esenciales para confrontar los desafíos del siglo XXI

Revitalizar la no proliferación: Resucitar el régimen del Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT por sus siglas en inglés) para eliminar las armas nucleares, pero garantizando el acceso a la energía nuclear civil, fortaleciendo los controles e intensificando el escrutinio de la Agencia Internacional de Energía Nuclear (AIEN)

Combatir la pobreza global: Para alcanzar la Meta de Desarrollo del Milenio de cortar a la mitad la pobreza extrema hacia 2015, se debe duplicar la asistencia norteamericana para el desarrollo internacional.

Reenfocar la lucha contra terrorismo: Derrotar el terrorismo comienza reforzando la ley y los servicios de investigación e información, dejando la fuerza militar como último recurso.

Otras recomendaciones: Todo esto se debe tener en cuenta a principios de abril de 2009 durante la reunión del G-20 en Londres y la reunión de la OTAN, así como en mayo durante la Conferencia preparatoria para revisar el Tratado de No Proliferación Nuclear, en julio durante la reunión del G8 y en diciembre en la conferencia sobre el clima de post-Kioto. Esto requiere desarrollar posiciones en relación a temas complejos que conllevan implicaciones de política interior mayores en un ambiente legislativo complicado. Solamente el coordinar las políticas de diferentes agencias, temas y jugadores internacionales será extraordinariamente difícil.

En resumidas cuentas, el método básico que recomienda Pascual para reconstruir el liderazgo, en consonancia con el fin de los años unipolares posteriores a la caída del campo socialista, es la diplomacia multilateral por sobre la acción unilateral. Por lo tanto le insiste al presidente norteamericano: **¡APOYESE EN LAS NACIONES UNIDAS!** Dé un discurso mayor haciendo resaltar la agenda de seguridad internacional afirmando el compromiso de Estados Unidos para la cooperación internacional, así como construyendo un fundamento para obtener la cooperación de otros países en cuestiones críticas. El dirigirse a la Asamblea General daría señales del apoyo norteamericano a las Naciones Unidas y a su reforma, lo que al mismo tiempo restablecería la credibilidad de la Unión Americana.

Las razones para una embajada

Con la información registrada, una posible respuesta a la pregunta de las razones por las que fue propuesto por el presidente Barack Obama al Senado norteamericano el maestro Carlos Pascual es la indudable prioridad número uno del gobierno del vecino país del norte: la seguridad nacional estadounidense, la seguridad de su población, propiedades, intereses y aliados. En razón de ella,

requiere que esté garantizada la seguridad internacional. Esto es, Estados Unidos requiere un socio en su frontera sur cuyas circunstancias trabajen en ese sentido.

La creciente violencia en México que se viene agudizando de una manera brutal derivada del narcotráfico, el tráfico de armas y explosivos, el lavado de dinero ilegal y el crimen organizado minan el tejido social mexicano y llegan a niveles intolerables que no sólo afectan a México y debilitan su gobierno y su economía, con su cuota de muerte y corrupción, sino que extienden su inseguridad hasta adentro del territorio de su vecino. El gobierno norteamericano, si bien, declara que México no es un estado frágil y mucho menos fallido y que el gobierno ejerce su mandato en todo el territorio nacional, toma providencias y prefiere encaminar medidas precautorias para que, en su caso, el crimen y la violencia en nuestro país no crucen la frontera norte y lo contaminen ni perjudiquen a sus connacionales, sus propiedades e intereses dentro de México.

Así, enviaré a Carlos Pascual, un representante que seguramente ayudará a fortalecer al estado mexicano y su lucha en contra del crimen y el narcotráfico. La experiencia africana y en Europa oriental y Asia del nuevo embajador para tejer alianzas, coordinar apoyos y trabajos conjuntos y concertar esfuerzos y tendencias lo avalan.

Consolidar la nueva democracia mexicana, en esta perspectiva, exigirá reformas a sus instituciones que frenen y retrotaigan la corrupción de las instituciones de seguridad y del estado, mejoren la eficacia de su poder judicial y coercitivo y consoliden a México como un socio comercial y político que mantenga seguras sus fronteras, defienda su soberanía frente a las fuerzas que atentan contra ella y le garanticen el acompañamiento en la construcción del nuevo orden internacional y regional que exigen un contexto mundial pluricentrista y la lucha en contra de la crisis mundial.

Podríamos prever que su esquema de trabajo será amplio y activo y que incluso se realizará con una visión de largo plazo que no se circunscribirá a cambios de

estilo respecto al empresarial Tony Garzal, ni a lucha inmediata en contra del narcotráfico, ni a la gestión de armas, naves y equipo para combatirlo, ni a la protección de las propiedades e intereses de sus ciudadanos y nación, sino que tendrá un horizonte de varios años. En ese horizonte, el 2012 determina el inicio de una etapa más para la que hay que prepararse y contribuir a construir. La experiencia y la concepción preventiva de la seguridad mundial y norteamericana de Carlos Pascual y su capacidad de planeación y organización de largo aliento así lo parecen indicar.

Fuentes consultadas

Reporte Índigo194, revista on line, 27 de marzo de 2009.

www.jornada.unam.mx, 27 de marzo de 2009

www.eluniversal.com, 27 de marzo de 2009,

www.elfinanciero.com.mx, 26 de marzo de 2009,

www.CNNExpansión.com, 26 de marzo de 2009

www.informador.com.mx/mexico/2009/89525/1/experto-en-conflictos-sociales-releva-a-tony-garza.htm, 27 de marzo de 2009

www.cubaencuentro.com/es/cuba/noticias/washington-nombra-embajador-en-mexico-al-cubanoamericano-carlos-pascual-165765, 26 de marzo de 2009

www.brookings.edu

http://www.brama.com/news/press/001006mw_pascual.html, Brama, Puesto de noticias ucranianas.

http://kyiv.usembassy.gov/files/pascual_energy-forum_5-21-02_eng.html

<http://www.openworld.gov/about/expands.php?sub=107&lang=1>

http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Ambassador_to_Ukraine

http://www.salzburgseminar.org/2009/includes/FacultyPopUp.cfm?IDSPECIAL_EV ENT=1568&IDRecords=126651

http://www.senate.gov/general/search/search_cfm.cfm?q=carlos+pascual&site=default_collection&num=10&filter=0&x=8&y=6

“CREACIÓN DEL INSTITUTO DEL ESTUDIO Y TRATAMIENTO DE LAS CIENCIAS DE LA TIERRA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES”

**Por: Lic. Verónica Ramírez Luna
Lic. Alejandro Serrano Almanza
Lic. Neder Iván Ramírez Martínez ¹**

RESUMEN

En varias partes del territorio Aguascalentense se observa con tristeza e impotencia una realidad que manda la voz de alerta no solamente a los estudiosos en la materia, sino a todos los actores políticos; ya que en los últimos años se ha incrementado la aparición constante de fallas y grietas, las cuales afectan tanto a las viviendas como a las familias que en ellas viven y que, por supuesto, representan un grave problema para la planeación urbana.

Por tal motivo, el trabajo que presentamos es parte de una de las líneas de investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas para dar sustento a la iniciativa promovida por el Grupo Parlamentario del PAN, a efecto de la creación del Instituto de Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado de Aguascalientes.

Se analizan en este trabajo diferentes leyes de instituciones y organismos públicos del Estado para verificar si existiera duplicidad de función o no en caso de ser creado el Instituto del Estudio y Tratamiento de las Ciencias de Tierra del Estado.

¹ Investigadores del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Aguascalientes

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Un problema de índole social que últimamente ha aquejado a Aguascalientes, indudablemente lo constituyen las fallas y grietas que han venido apareciendo periódicamente a partir de la década de los 80's, primero en la ciudad capital y luego en los municipios del interior.

Donde se tienen los principales problemas originados por el rápido crecimiento son:

- La contaminación de los mantos acuíferos a consecuencia de la infiltración de las fallas.
- Pérdida de agua empleada en el riego por canales defectuosos por grietas.
- Daños a casas habitación que a mediano plazo quedan en condiciones no aptas para su uso, asimismo edificios educativos.
- Cerca de 500 tramos de vialidades se ven afectados por lo que representa fuertes gastos para el erario público.

Todo lo anterior se ha implicado en los casos del cambio forzado de domicilio de familias y la contaminación de los mantos acuíferos debido al impacto negativo en las fugas de los sistemas de drenaje que son generalmente la principal problemática que las fallas y grietas causan a la sociedad, sin que a la fecha exista alguna institución pública encargada de apoyarlas y/o resarcirlas en sus bienes y que se dedique de manera especializada a investigar la aparición y comportamiento de dichas fallas.

Problemática que persistirá en tanto no se regule la desmedida sobreexplotación del manto acuífero y no se tomen las medidas para la ubicación y control de los nuevos aprovechamientos subterráneos, así como la regulación del control y captación de las aguas superficiales para su infiltración y recarga, cabe señalar, según opiniones de varios especialistas, las zonas donde han aparecido o se ha acelerado el crecimiento de las fallas y grietas es precisamente donde se extrae mayor cantidad de agua o subyacen pozos.

PREGUNTAS.

1.- ¿Es viable la creación del Instituto de Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado de Aguascalientes?

2.- ¿Existe en Aguascalientes alguna otra institución de gobierno que realice algunas de las funciones de estudio y/o investigación, en el sentido de no contraponerse con el Instituto de Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado de Aguascalientes?

JUSTIFICACIÓN.

La presente investigación se realiza como una línea de investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas para dar sustento a la iniciativa promovida por el Grupo Parlamentario del PAN, a efecto de la creación del **Instituto de Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado de Aguascalientes**, en cuya exposición de motivos se pone especial énfasis en su naturaleza de ser, que en lo general y junto con las preguntas planteadas constituirán el eje principal sobre el cual se desarrolla la presente investigación.

De igual manera y coincidiendo con la afirmación de los promoventes de la presente iniciativa, de que “las Ciencias de la Tierra (Geofísica, Geología, Geomorfología, Geoquímica, Edafología, Hidrología, Meteorología, Sismología, Climatología, Mineralogía, Vulcanología, Tectónica, Petrología, Petrografía, Paleontología, etc.) han demostrado al hombre su doble utilidad al aportar conocimientos científicos sobre algunos fenómenos físicos y constituyéndose también como valiosas herramientas para planear una explotación racional de los recursos naturales, comprender las causas que originan los fenómenos naturales y la manera en como sus acciones humanas repercuten en el medio ambiente”, con la creación del Instituto se pretende dar certeza a la investigación, reglamentación, cartografía, asesoría jurídica y consulta para tratar de mitigar el origen de nuevas fallas y grietas en los diferentes desarrollos y edificaciones que se lleven a cabo en el Estado, además otorgar un respaldo jurídico a los ciudadanos cuyas viviendas sean dañadas por este problema. Lo que se logrará a través de la creación de un Instituto multidisciplinario y especializado en la

coordinación, el análisis, investigación, normatividad, cartografía y atención especializada a toda infraestructura afectada por alguna falla o grieta.

OBJETIVO.

Analizar y evaluar la viabilidad de crear el Instituto de Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra.

HIPÓTESIS.

El Estado de Aguascalientes cuenta con organismos e instituciones que fungen de actividades asociadas al tema por lo que lo no se cree conveniente la creación del Instituto.

Por lo expuesto, se identifican como variables de la hipótesis planteada, los siguientes elementos: el Instituto del Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado de Aguascalientes, Comité Interinstitucional de Fallas Geológicas y Grietas del Estado de Aguascalientes, Secretaria de Obras Públicas Municipal de Aguascalientes por medio del “Sistema Digital de Discontinuidades en el Subsuelo de la Ciudad de Aguascalientes” (SIDDIS 2007), Comisión Nacional del Agua, **SEPLADE, Desarrollo Urbano, Inagua, IMPLAN.**

METODOLOGÍA.

El estudio incluye una explicación de fallas geológicas, mantos acuíferos, dependencias encargadas del estudio, seguimiento de fallas geológicas, hace uso de investigación documental y teórico. Se utiliza como base la técnica de fichas electrónicas, bibliográficas y estudio comparado. Por lo tanto, se entregará una investigación deductiva – inductiva, para la fundamentación del análisis, con relación a la información, en y su derivación en resultados y conclusiones.

MARCO TEÓRICO.

INTRODUCCIÓN.

De acuerdo a un estudio presentado por el Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes (Planeación Ambienta, 2005-2007):

Fallas y Grietas Geológicas en la Ciudad de Aguascalientes

En el Valle de Aguascalientes destacan tres sistemas de fallas geológicas con rumbo noroeste 70° sureste, el segundo, con rumbo norte-sur, y el tercero noreste 20° a 30° suroeste. Los dos últimos se reflejan en los agrietamientos y subsidencias del valle, con bloques hundidos, tanto al este como al oeste. En la ciudad de Aguascalientes, el rumbo dominante de las fallas geológicas es al noroeste con diferentes ángulos.

Edafología

Los suelos son de tipo calcisol y yermosol que son característicos de las zonas áridas y semiáridas. En la periferia de la mancha urbana se encuentran suelos de tipo feozem, los cuales son relativamente profundos y característicos de climas con mayor porcentaje de humedad, también se localizan suelos del tipo plañíoso, que se forman en las proximidades de ríos o arroyos y son escasos a nivel nacional.

Hidrología superficial y subterránea

La ciudad se ubica sobre el acuífero del “Valle de Aguascalientes” en la región hidrológica “Lerma-Chapala-Santiago”, subregión “Alto Santiago”, cuenca “Río Verde”, subcuenca del Río San Pedro y en la zona de influencia de diez microcuencas. Actualmente dentro de la mancha urbana existen 130 pozos y un aproximado de 90 km. De red hidrográfica formada por ríos y arroyos.

La presencia de fallas y agrietamientos en el suelo, daños en las estructuras y construcciones en general de los inmuebles y que a la fecha han hecho mella en varios fraccionamientos de nuestra ciudad y varios municipios del interior, son la principal evidencia de la existencia de este problema y que en el Valle de Aguascalientes se asocia principalmente a la sobreexplotación de los mantos

acuíferos, que según información proporcionada por la CONAGUA con fecha 30 de julio de 2008, muestra los siguientes indicadores:

- Volumen de recarga anual 234 Mm³/año.
- Volumen concesionado 396 Mm³/año.
- Volumen de extracción anual, en relación al concesionado 478 Mm³/año.
- Déficit histórico por extracción de agua 10,000 Mm³.

Cantidad que aproximadamente en un 60% es destinada para uso agrícola.

MARCO CONCEPTUAL:

La definición de falla geológica de acuerdo (Anónimo,2006): Una **falla** es una grieta en la corteza terrestre. Generalmente, las fallas están asociadas con, o forman, los límites entre las placas tectónicas de la Tierra. En una falla activa, las piezas de la corteza de la Tierra a lo largo de la falla, se mueven con el transcurrir del tiempo. El movimiento de estas rocas puede causar terremotos. Las fallas inactivas son aquellas que en algún momento tuvieron movimiento a lo largo de ellas pero que ya no se desplazan. El tipo de movimiento a lo largo de una falla depende del tipo de falla.

Con frecuencia el movimiento a lo largo de una falla no ocurre de una sola manera. Una falla puede ser una combinación de una falla de transformación y una normal o inversa. Para complicar aún más estas condiciones, con frecuencia las fallas no son sólo una grieta en la roca, sino una variedad de fracturas originados por movimientos similares de la corteza terrestre. A estas agrupaciones de fallas se les conoce como **zonas de fallas**.

De acuerdo a Odum, Barrett y Aguilar Ortega (2006:209):

MANTOS ACUÍFEROS

Las grandes reservas de agua del subsuelo se denominan mantos acuíferos, y son estratos porosos del subsuelo a menudo formados de piedra caliza, arena o grava, limitados por roca impermeable o barro que retiene el agua en su interior como si fuera una tubería gigante o tanque oblongo. El agua penetra

en sitios donde los estratos permeables se encuentran cerca de la superficie o intersecan de algún otro modo la mesa de agua de la superficie, el agua sale del manto acuífero a través de arroyos u otros tipos de descargas en, o cerca de, la superficie. En los sitios donde los mantos acuíferos tienen pendiente hacia el mar y proceden de áreas de recarga en tierras más altas, el agua del manto acuífero profundo se encuentra bajo presión y elevan a la superficie como una fuente cuando se perfora un pozo en la región (el llamado pozo artesiano).

MARCO JURÍDICO:

Se elaboró un estudio entre las diferentes leyes de instituciones y organismos públicos del estado, donde se puede verificar si existirá la necesidad de crear el instituto o no, y verificar al mismo tiempo si existiera duplicidad de función o no si se creará el Instituto del Estudio y Tratamiento de las Ciencias de Tierra del Estado de Aguascalientes.

INICIATIVA QUE CREA EL INSTITUTO DEL ESTUDIO Y TRATAMIENTO DE LAS CIENCIAS DEL SUELO	CÓDIGO URBANO PARA EL EDO DE AGUASCALIENTES	LEY DE CATASTRO	LEY DE OBRAS PUBLICAS	LEY DEL INST. VIVIENDA DEL EDO DE AGUASCALIENTES
<p>ARTÍCULO 5.- El Instituto tendrá por objeto realizar estudios en el subsuelo del estado sobre la aparición de fallas y grietas geológicas y cualquier otra discontinuidad en la tierra, basándose en herramientas que sirvan para planear una explotación racional de los recursos naturales, comprender las causas que originan dichas afectaciones proponiendo las adecuadas soluciones para la población afectada.</p>	<p>ARTÍCULO 5º.- Para los efectos de este Código, se entenderá por:</p> <p>XXVII.- MANIFESTACIÓN DE IMPACTO URBANO Y/O RURAL: El estudio técnico de factibilidad para los usos de suelo urbano o rural, público, privado o ejidal, donde se manifiesta el efecto y posibles repercusiones que se pudieran generar por su funcionamiento, forma o magnitud, por que se rebase las capacidades de la infraestructura o de los servicios públicos del área o zona donde se pretende ubicar; por que se afecte el espacio urbano o el medio</p>	<p>ARTICULO 3o.- El catastro tiene por objeto llevar a cabo los trabajos técnicos relacionados con:</p> <p>I.- El deslinde del territorio del Estado, la verificación de los límites divisorios con los Estados limítrofes, y el levantamiento de la superficie que comprende el Estado.</p> <p>II.- El deslinde y levantamiento del territorio de cada uno de los municipios.</p> <p>III.- El levantamiento de los predios que integran el territorio del Estado.</p> <p>IV.- El registro actualizado y el control de la propiedad o posesión de bienes inmuebles urbanos y rústicos.</p>	<p>Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación, licitación, adjudicación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas, así como los servicios relacionados con las mismas que contraten o realicen los siguientes Sujetos de la Ley:</p>	<p>ARTÍCULO 3º.- Es objeto del Instituto:</p> <p>I.- Promover y realizar la construcción de viviendas y fraccionamientos de interés social, en las modalidades de:</p> <p>a).- Viviendas terminadas,</p> <p>b).- Viviendas progresivas,</p> <p>c).- Viviendas rurales autosuficientes, y</p> <p>d).- Lotes con servicios.</p> <p>II.- Promover y realizar el mejoramiento y rehabilitación de las viviendas y fraccionamientos de interés social existentes que lo requieran;</p> <p>III.- Integrar y administrar la reserva territorial urbana del Estado;</p> <p>IV.- Promover y realizar la</p>

	<p>ambiente, la imagen o el paisaje urbano, o la estructura socioeconómica, o signifique un riesgo para la salud, el ambiente, la vida o los bienes de la comunidad, en el entorno que circunda al establecimiento de un lugar fijo, desarrollo o zona, para el desempeño de una actividad y las estrategias para mitigar o resolver tal impacto.</p>	<p>V.- La fijación del valor catastral de cada uno de los predios. VI.- La recopilación de la información pertinente para los estudios de planeación urbana y rural. VII.- El cumplimiento de las demás actividades que le señalen otras leyes o reglamentos. ARTICULO 4o.- Para llevar a cabo los trabajos catastrales a que se refiere el artículo anterior, el Ejecutivo podrá formular los reglamentos o instructivos que juzgue necesarios.</p>		<p>regeneración o rehabilitación de las zonas urbanas que lo requieran; V.- Promover y participar en el proceso de la regularización de la tenencia de tierra urbana de propiedad particular o pública; VI.- Promover y participar en la introducción de servicios públicos; VII.- Promover y realizar la construcción de viviendas para campesinos en ejidos o comunidades, así como para aquellos trabajadores no afiliados a un régimen de vivienda; VIII.- Coordinar los programas de vivienda que a través del mismo Instituto se desarrollen en el Estado y operar los fondos de vivienda que para el efecto se constituyan; IX.- Coadyuvar con los Gobiernos del Estado y de los Municipios en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano; X.- Promover la expropiación de terrenos de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes de Expropiación, Federal de la Reforma Agraria, General de Asentamientos Humanos, y demás relativas; XI.- Comercializar los inmuebles propiedad del Instituto teniendo la facultad de adquirir, vender, arrendar, permutar o realizar cualquier contrato traslativo de dominio o de uso sobre dichos inmuebles; XII.- Ser beneficiario de las expropiaciones que se destinen para asentamientos humanos o para constituir la</p>
--	---	---	--	---

				<p>reserva territorial urbana en el Estado;</p> <p>XIII.- Promover y participar en la creación y administración de empresas dedicadas a la</p> <p>promoción y comercialización de materiales e implementos para la vivienda de interés social, y XIV.- Ejecutar las obras de construcción relativas, por sí o a través de terceros, otorgando en todo caso prioridad a la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado.</p>
<p>ARTÍCULO 6.- Serán facultades del Instituto, las siguientes:</p> <p>I.- Promover y realizar recomendaciones al Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes, a los Ayuntamientos del Estado, así como a las distintas dependencias encargadas de la autorización de la Construcción de Viviendas y Fraccionamientos en el Estado acerca de cuales son los terrenos, áreas y zonas que están afectadas por fallas y grietas geológicas;</p> <p>II.- Coadyuvar con los Gobiernos del Estado y de los Municipios en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano;</p> <p>III.- Realizar los respectivos estudios del subsuelo a efecto de prevenir que se construyan viviendas en terrenos afectados por fallas y grietas geológicas;</p> <p>V.- Realizar investigación científica en Geofísica y otras</p>	<p>ARTÍCULO 7º.- Las acciones, inversiones, obras y servicios normados por este Código, deberán ajustarse a lo dispuesto en el mismo, en los reglamentos que de él se deriven, en los programas de desarrollo urbano y vivienda y en su caso, en la constancia, autorización, licencia, permiso o concesión que sea otorgada por las autoridades competentes, previos los estudios y dictámenes que al efecto se formulen y, una vez que los solicitantes hubieren otorgado las garantías, efectuado los pagos que se establezcan en la legislación fiscal estatal y municipal y cumplido con las demás obligaciones conducentes.</p> <p>ARTÍCULO 8º.- Las autorizaciones, licencias, permisos, concesiones y constancias que establece este Código, deberán tomar en cuenta, según el caso, los siguientes aspectos:</p> <p>I.- Las zonas, áreas y</p>	<p>ARTÍCULO 51.- Las autoridades municipales deberán comunicar a las Secretarías de Finanzas y de Planeación y Desarrollo Regional, en un plazo que no exceda de 30 días, cuando otorguen licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o demolición y cuando otorguen autorizaciones para fraccionar predios urbanos. <i>Reforma: 08/08/2005</i></p>		

<p>áreas afines.</p> <p>VI.- Difundir el conocimiento derivado de sus investigaciones, dentro del marco de la Legislación y colaborar en la formación y capacitación de investigadores y técnicos en la materia.</p> <p>VIII Proporcionar y operar servicios del Estudio de las Ciencias de la Tierra, y acopio de datos.</p> <p>VIII.- Proporcionar asesoría sobre problemas específicos a solicitud de otros sectores, gubernamentales y privados.</p> <p>IX.- Fomentar el fortalecimiento y desarrollo de otros grupos de investigación y/o docencia dentro del área del Estudio de las Ciencias de la Tierra en el estado.</p> <p>X.- Realizar actividades de intercambio científico a nivel nacional e internacional.</p> <p>XI.- Elaborar los estudios sobre el comportamiento dinámico de las discontinuidades geológicas y sus posibles ramificaciones, así como formular un sistema de información que contenga el registro de la ubicación de las discontinuidades manifestadas en el territorio del estado, tanto en cabeceras municipales como en comunidades rurales, incluyendo su actualización periódica y su difusión accesible a la ciudadanía.</p> <p>XII.- Realizar los</p>	<p>predios en que se permitan;</p> <p>II.- Los diferentes tipos de fraccionamientos o condominios en función de su uso o destino;</p> <p>III.- Los índices de densidad de población y de construcción;</p> <p>IV.- La organización y control de la infraestructura vial, del tránsito de los estacionamientos y del sistema de transporte;</p> <p>V.- La dotación adecuada y suficiente de equipamiento e infraestructura y la debida prestación de servicios;</p> <p>VI.- Las especificaciones relativas a las características y dimensiones de los lotes o predios;</p> <p>VII.- Los usos y destinos, reservas y provisiones de las áreas y predios previstos en la legislación y programas de desarrollo urbano;</p> <p>VIII.- El alineamiento oficial y las compatibilidades urbanísticas;</p> <p>IX.- Las especificaciones de construcción que por cada tipo de obra o servicio se señalen en las disposiciones legales aplicables;</p> <p>X.- La capacidad de servicio de las redes de infraestructura y del equipamiento urbano existentes o por construirse;</p> <p>XI.- La adecuación de cada proyecto a la topografía y a las características del suelo, a fin de no permitir la ejecución de obras o proyectos en zonas no aptas para el desarrollo urbano;</p> <p>XII.- La congruencia de proyectos con la estructura urbana de los centros de</p>			
---	--	--	--	--

<p>estudios geológicos y/o geofísico para la detección de posibles discontinuidades geológicas activas o potencialmente activas, para la expedición de las licencias de construcción y requisitos de autorización de los fraccionamientos, condominios y desarrollos especiales a que hace referencia el Código Urbano.</p> <p>XIII.- Elaborar las cartas urbanas que contengan las fallas geológicas detectadas y los estudios sobre el comportamiento dinámico de las grietas y de los movimientos tectónicos; y</p> <p>XIV.- Realizar publicaciones y asesorías sobre el comportamiento de las fallas geológicas.</p> <p>Tratándose de las fracciones XI, XII, XIII Y XIV del presente artículo el monto de los conceptos que se realicen tanto al Gobierno del Estado, como a los Gobiernos Municipales, Iniciativa Privada y a la población en general se establecerán en la Ley de Ingresos del Estado.</p>	<p>población;</p> <p>XIII.- El impedir la dispersión de los fraccionamientos o de los condominios, para evitar su desarticulación con la red básica de servicios públicos;</p> <p>XIV.- La protección del ambiente y de las zonas arboladas;</p> <p>XV.- La densidad de áreas verdes y de estacionamientos;</p> <p>ARTICULO 3º. Art. 45.- Corresponderá al Consejo Estatal de Protección Civil el despacho de los siguientes asuntos: VI.- Coadyuvar en la elaboración de planes y programas estatales, regionales y municipales vinculados con los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil;</p> <p>Artículo 21.- La SEPLADE tendrá las siguientes atribuciones: Reforma 08/08/2005.</p> <p>XIV.- Supervisar, con la participación de la SOP Estatal y el Instituto del Agua del Estado, que la ejecución de las obras de urbanización de los fraccionamientos, condominios y desarrollos especiales, sean compatibles al proyecto autorizado por la Comisión Estatal y conforme a la legislación y los programas de desarrollo urbano; Reforma Decreto 193 14/08/2006.</p> <p>ARTÍCULO 22.- Corresponde a la SOP Estatal: XIV.- Colaborar con la SEPLADE, con el Instituto del Medio Ambiente, así como con los Ayuntamientos en la realización de los estudios que se requieran para</p>			
---	---	--	--	--

	<p>prevenir el impacto ambiental que pueda tener la ejecución de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos</p> <p>IV.- Formular los programas estatales de obras públicas, en coordinación con la SEPLADE y los Ayuntamientos; Reforma 08/08/2005.</p> <p>ARTÍCULO 22 BIS.- El Instituto del Agua del Estado tendrá las siguientes obligaciones:</p> <p>I.- Efectuar los estudios sobre el comportamiento dinámico de las discontinuidades geológicas y sus posibles ramificaciones, así como formular un sistema de información que contenga el registro de la ubicación de las discontinuidades manifestadas en el territorio del estado, tanto en cabeceras municipales como en comunidades rurales, incluyendo su actualización periódica y su difusión accesible a la ciudadanía. Dicha información deberá enviarse semestralmente a los Ayuntamientos, y en caso de presentarse comportamientos dinámicos extraordinarios, deberá informar de manera inmediata a éstos, así como a las dependencias y entidades competentes; y</p> <p>II.- Apoyar y asesorar a los Ayuntamientos que lo soliciten en la construcción,</p> <p>conservación, operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado.</p>			
--	--	--	--	--

ANÁLISIS.

Se ha llevado a cabo un análisis en diferentes Instituciones y Organismos Públicos, en donde se detecto lo siguiente:

1. El Gobierno del Estado, cuenta con un **Comité Interinstitucional de Fallas Geológicas y Grietas del Estado de Aguascalientes**, el cual se integra por: un Presidente, un Secretario Técnico, Grupos de Acción Especializada [a) Grupo uno: Estudios Técnicos; b) Grupo dos: Equilibrio del Acuífero; c) Grupos Tres: Normatividad y Cartografía; d) Grupo cuatro: Atención a Infraestructura Afectada.], Coordinadores de Grupos Especializados, Vocales Participantes serán los representantes de todas las demás dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como Organismos Públicos Descentralizados y Entidades de la Administración Pública, así como particulares y Organismos Representativos de la Sociedad Civil, que voluntariamente decidan integrarse a los programas del Comité. Su objeto es de analizar y estudiar el agrietamiento del suelo en el territorio del Estado de Aguascalientes, con la finalidad de que dichos estudios deriven en la propuesta de programas y acciones multisectoriales para disminuir el impacto social y urbanístico de dichos fenómenos y lograr la convivencia plena con éstos.
2. El Gobierno Municipal a través de **Secretaria de Obras Públicas Municipal de Aguascalientes** ofrece a la población por medio del “Sistema Digital de Discontinuidades en el Subsuelo de la Ciudad de Aguascalientes” (SIDDIS 2007) la cual contiene información técnica y gráfica que muestra los resultados del estudio sobre las discontinuidades del subsuelo, tales como fallas y grietas geológicas, aportando datos acerca del comportamiento de las fallas y grietas geológicas, indicando la cronología en su desarrollo, desde sus primeros registros en el año de 1995 a la fecha; esta edición en particular cuenta con cartografía actualizada, normatividad, estudios, registros a inmuebles, nivelaciones topográficas y bancos de nivel que mejoran los productos de versiones anteriores.

3. El Código Urbano para el Estado de Aguascalientes, refiere en lo relativo a las fallas y grietas geológica.

CONCLUSIONES.

Concluimos que la creación del Instituto del Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado de Aguascalientes, es viable debido a que solucionaría en gran medida la problemática sobre fallas y grietas, además de plantear soluciones de recarga para los acuíferos, sin embargo consideramos que se deberá tomar en cuenta las siguientes observaciones para en su caso hacer las modificaciones pertinentes a la ley:

- Con relación a las indemnizaciones las restricciones son muy severas debido a que el promedio de las familias de Aguascalientes poseen **más** de una casa-habitación y no necesariamente de interés social, por lo cual **sí** la familia por causas ajenas o por causas naturales sufriera un deterioro irreparable de la misma ésta se le retiraría sin indemnizarlos, lo que **sería** inapropiado por el esfuerzo que representa hacerse de una vivienda.
- Se propone incluir que el Instituto entregue un certificado **“libre de fallas”** a los constructores de nuevos fraccionamientos, condominios y desarrollos especiales a que hace referencia el Código Urbano que construyan sobre terrenos sin fallas geológicas y que puedan ofrecer vivienda habitable.

BIBLIOGRAFÍA (REFERENCIAS):

Anónimo (2006). Ventana al Universo ¿Qué es una falla geológica?

http://www.windows.ucar.edu/tour/link=/earth/geology/fault.sp.html&edu=mid&back=/search/search_navigation.html

consultado el 20 de agosto de 2008

Código Urbano del Estado de Aguascalientes (2008), H. Congreso del Estado de Aguascalientes, LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/aguascalientes/codigos/agscod05.pdf>

consultado el 19 de agosto de 2008

Ley de Catastro del Estado de Aguascalientes (2008), H. Congreso del Estado de Aguascalientes, LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/aguascalientes/leyes/agsley02.pdf>

consultado el 26 de agosto de 2008

Ley del Instituto del Medio Ambiente del Estado de Aguascalientes (2008), H. Congreso del Estado de Aguascalientes, LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/aguascalientes/leyes/agsley88.pdf>

consultado el 25 de agosto de 2008

Ley del Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (2008), H. Congreso del Estado de Aguascalientes, LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/aguascalientes/leyes/agsley56.pdf>

consultado el 29 de agosto de 2008

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes (2008), H. Congreso del Estado de Aguascalientes, LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/aguascalientes/leyes/agsley25.pdf>

consultado el 22 de agosto de 2008

Odum, E., Barrett, G y Aguilar, M. (2006). **Fundamentos de Ecología**, Cengage Learning Editores.

<http://books.google.com.mx/books?id=tzxvibybbllqc&pg=pa209&dq=mantos+acuiferos>

consultado el 25 de agosto de 2008

Planeación Ambiental (2005-2007), Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes, http://www.implan-ags.gob.mx/plan_ambiental.html

consultado el 2 de septiembre de 2008

“La evaluación del desempeño de un Estado”

Por: Lic. María Paz Richard Muñoz

Resumen

Esta ponencia es la extracción de algunas de las ideas más importantes, ampliamente desarrolladas en la Investigación en curso titulada: Estados Fallidos, Definiciones conceptuales. A últimas fechas, el termino Estados Fallidos se puesto de moda, sobre todo cuando se trata de emitir calificaciones aprobatorias o reprobatorias, entre unos Estados a otros, sobre sus funciones en general. Esta ponencia navega sobre algunas de las metodologías usadas atrás de los conceptos vilipendiados o mal usados, o simplemente trayendo algunos otros aspectos relevantes, cuando hablamos de un Estado y sus actividades.

La evaluación del desempeño de un Estado

La idea de que el país está desmoronándose es moneda corriente en los medios de Estados Unidos. Pero México, aunque tiene el reto de ganar la batalla contra la droga, está lejos de ser un "Estado fallido". El decir de Enrique Krauze De noviembre del 2008 a la fecha, se lee en cualquier cantidad de medios electrónicos, análisis sobre lo que es o no un Estado Fallido. Para unos una distorsión, para otros motivo de preocupación, el caso es que con relación a México, el gobierno norteamericano opina, en diferentes sentidos: El viaje de Hilary Clinton a México: ver a México como un país que es ya, o está a punto de ser, un "Estado fallido". También el Comando de las Fuerzas Conjuntas (*Joint Forces Command*) emitió un reciente comunicado en el sentido de que México -junto con Pakistán- podría estar en peligro de un colapso súbito. El presidente Obama está considerando el envío de tropas de la Guardia Nacional a la frontera para detener el flujo de drogas y violencia a Estados Unidos.

Nada de eso ocurrirá, por supuesto. Krauze hace un rápido inventario de los problemas que *no* tenemos. México es un Estado tolerante y laico, sin las tensiones religiosas de Pakistán o Irak; una sociedad inclusiva, sin los conflictos raciales de los Balcanes. En México los movimientos guerrilleros nunca han puesto en verdadero peligro al Estado, como sí ocurre en Colombia. La joven democracia liquidó a un sistema político que duró 70 años, sistema que no alcanzó los perfiles de una dictadura absoluta como la de Mugabe o Chávez.

La continuidad institucional en México no tiene precedente en la región. El 2 de julio de 2000, cuando se produjo la alternancia, el poder se ha desconcentrado, hay un federalismo efectivo, plena división de poderes, genuina libertad de expresión y una lucha entre partidos de derecha, centro e izquierda que representan opciones políticas reales. Existe también un Instituto Federal Electoral autónomo y una Ley de Transparencia para el combate a la corrupción.

En México las instituciones funcionan: el Ejército se subordina (ahora y desde hace tiempo) al control civil de la Presidencia; la Iglesia sigue representando una fuerza cohesiva; hay una poderosa clase empresarial que no se está mudando a Miami, fuertes sindicatos, buenas universidades, importantes empresas públicas, programas sociales que cumplen razonablemente sus objetivos.

Gracias a todo ello, México ha mostrado una notable capacidad para salir de las varias crisis que hemos tenido, entre ellas la represión del movimiento estudiantil en 1968; la devaluación de 1976; la crisis económica de 1982; el triple desastre de 1994 (la guerrilla zapatista, el crimen del candidato del PRI y el devastador derrumbe del peso), y el grave conflicto poselectoral en 2006. Todas las hemos superado y de todas hemos extraído lecciones pertinentes.

Los problemas son de variado tipo. La crisis mundial ahonda ya los dramas ancestrales de pobreza y desigualdad. Pero el problema más agudo es el ascenso en poder y crueldad de la criminalidad organizada -drogas, secuestros, extorsiones- y el incremento de los delitos comunes. Más de 7.000 personas, conectadas en su mayoría con el tráfico de drogas o su persecución, han muerto desde enero de 2008. Esta guerra contra el crimen (en especial contra aquel derivado de las drogas) no es en forma alguna convencional. Su impacto gravita sobre el país entero. Pero no por ello es un Estado Fallido.

De hecho, **Estado fallido** es un término polémico, que califica de esta manera a un Estado débil en el cual el gobierno central tiene poco control práctico sobre su territorio. El término es muy ambiguo e impreciso. Por ejemplo, si se toma de forma literal, un Estado fallido sería aquel en el que no hay un gobierno efectivo, y un gobierno dictatorial que acapara y utiliza todo el poder sería en estado en plenitud de facultades.

Lo que se quiere decir es que un estado "tiene éxito" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado, por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la

guerra, de milicias o de terrorismo, la misma existencia del Estado llega a ser dudosa, y se convierte en un Estado que ha fallado o Estado fallido. La dificultad de determinar si un gobierno mantiene "un monopolio en el uso legítimo de los medios de la fuerza" (que incluye los problemas de la definición de "legítimo") es uno de los factores que no permiten dejar claro cuando un Estado se puede determinar fallido.

La controversia deriva de las implicaciones políticas y militares de etiquetar a un estado como "fallido". Pues las proclamaciones y las leyes de su gobierno pueden parcialmente no ser tomadas en cuenta. En algunos casos, sobre esta base agentes extranjeros emprenden acciones violentas dentro de las fronteras del supuesto "Estado fallido" con una legalidad altamente dudosa no amparada en decisiones de las Naciones Unidas, como en los primeros meses de 2009 ha sucedido en territorio pakistaní fronterizo con Afganistán donde se han efectuado bombardeos sobre supuestas concentraciones de talibanes.

El término también se utiliza en el sentido de un Estado que se ha vuelto ineficaz. Es decir, un estado que tiene control nominal militar y policial sobre su territorio, solamente en el sentido de no tener grupos armados desafiando directamente la autoridad del Estado, pero que no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado negro y/o informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, grupos de poder fácticos que imponen sus decisiones sobre la aplicación de la ley, la ley misma y el interés general, situaciones culturales en las cuales los líderes tradicionales gastan más energía que el Estado sobre ciertas áreas aunque no compitan con el Estado, y otros factores.

Indicadores para la elaboración del Índice de Estados Fallidos, Fourth Annual Failed States Index 2008

Los doce indicadores que el índice utiliza, en síntesis, son:

1. Crecientes presiones demográficas,
2. Movimiento masivos de refugiados y desplazados internos,
3. Legados de grupos que buscan venganza o que se sienten perseguidos,
4. Éxodo crónico y sostenido de la población,
5. Desigual desarrollo económico de distintos grupos,
6. Declinación económica severa,
7. Criminalización o pérdida de legitimidad del Estado,
8. Deterioro progresivo de los servicios públicos,
9. Suspensión o aplicación arbitraria del Estado de derecho y extensas violaciones de los derechos humanos,
10. Aparato de seguridad que opera de manera independiente del Estado,
11. Prominencia de élites sectorizadas,
12. Intervención de otros Estados o actores políticos externos

En el Índice de Estados Fallidos, *Failed States Index*. México en el Listado por países, ocupa el lugar número 105. Veamos los indicadores en específico:

Rank	Country	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	Total
105	Mexico	7.0	4.0	5.8	7.0	8.4	6.0	6.1	5.7	5.1	5.8	4.8	6.5	72.2

La idea del estado en los países del Tercer Mundo

La idea del estado en los países del Tercer Mundo, el estado como un contrato social y las instituciones del estado han sido asumidos por distintos grupos que han pretendido cambiarlos radicalmente. Existen muchos ejemplos contemporáneos de estos grupos: las guerrillas armadas de América Latina como los Montoneros en Argentina, Sendero Luminoso en Perú, las FARC en Colombia

o los Tupamaros en Uruguay. La revolución cubana, la revolución nicaragüense y el gobierno de Salvador Allende en Chile también intentaron cambiar el contrato social a través del cambio en las relaciones sociales. A ese cambio le seguiría la transformación de las instituciones del estado. Estos ejemplos mencionados son por el lado de la izquierda del espectro político, pero también los ha habido por el lado derecho, como fueron las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Perú y Nicaragua y otros gobiernos de tinte despótico. Sin embargo, esos intentos no fueron el resultado de estados fallidos. Se trata de procesos históricos que son considerados en este trabajo como parte del desarrollo histórico del estado y su naturaleza dinámica.

En realidad el dinamismo estatal origina distintas formas de estado y de su evolución. El estado cambia cuando distintos grupos desafían la idea dominante de estado, el contrato social y/o las instituciones del estado. Así, el argumento que presenta este material es que la incapacidad del estado para proveer los bienes políticos fundamentales asociados a la noción de estatalidad (por ejemplo, la seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de las relaciones económicas y bienestar social) está basada en las luchas y conflictos que surgen en un momento dado cuando el contrato social dominante está siendo cuestionado con éxito.

Así, el concepto del estado fallido debería tomar en cuenta los conflictos que llevaron al quiebre del contrato social, de las instituciones del estado o de la idea misma del estado. En este sentido numerosos países del Tercer Mundo están muy lejos de haber alcanzado un desarrollo pleno del estado tal como se entiende en el mundo occidental desarrollado.

En la medida en que todavía se encuentran en formación los estados son mucho más vulnerables a los conflictos. Esos estados son débiles y en muchos casos el estado puede estar presente y ausente al mismo tiempo. Ese estado débil

combina fracasos y éxitos así como también legalidad, ilegalidad, legitimidad e ilegitimidad.

Para un grupo de jóvenes desempleados que comercian drogas en una *favela* de Rio de Janeiro, el estado fracasó en la provisión de educación, salud, vivienda pero, a su vez, el estado pone en marcha éxito leyes al mismo tiempo que procedimientos ilegales que los reprimen. El fracaso del estado para proveer bienes básicos se puede combinar, en un caso como el mencionado, con la complejidad de las relaciones sociales existentes, herencias autoritarias y tradiciones sociales. Así, el estado puede combinar simultáneamente éxitos y fracasos en sus funciones.

La interacción entre los Estados

Al estado hay que analizarlo en el nivel doméstico pero, simultáneamente se debe reconocer que interactúa con otros estados. Valores, instituciones, normas, derechos, obligaciones, beneficios, tipos de dominación, regímenes políticos y modos de producción son influidos por fuerzas nacionales e internacionales.

Por ejemplo, el papel de los factores externos fue particularmente importante en el desarrollo histórico de las colonias europeas. Más recientemente, los conflictos ideológicos de la Guerra Fría han dado paso a un consenso hegemónico que ha influido a la forma del estado, reflejando un nuevo contrato social.

La estructura bipolar internacional durante la Guerra Fría y la re-estructuración y globalización de la economía han sido esenciales en la creación de un consenso internacional sobre reformas del estado. Estas reformas -principalmente económicas pero también políticas- han rediseñado las estructuras sociales. Así, nuevas relaciones sociales se han ido estableciendo gradualmente y se han perfilado nuevas modalidades de estado. Ellas se asientan en nuevos valores, y por lo tanto originan formas que los reflejan, así como una nueva racionalidad estatal que los activa. Para posteriormente ser puestos en cuestión nuevamente

al surgir las crisis alimentarias y financieras desde mediados del 2008. Estas transformaciones son esenciales para entender el desarrollo socio-económico contemporáneo del estado latinoamericano.

La transición democrática en los Estados latinoamericanos

La transición democrática ha sido compleja para la mayoría de los países latinoamericanos. El reemplazo del autoritarismo por la democracia incluía la re-escritura del contrato social basado en las nuevas relaciones sociales. Luego del quiebre del equilibrio establecido por los regímenes autoritarios -por razones tan diversas como la recesión económica global, la oposición de los activistas y organizaciones de derechos humanos, los conflictos inter-estatales y el deterioro de la estrategia económica que había sido puesta en marcha desde los años 50- fueron emergiendo distintos valores que amenazaban la continuidad del autoritarismo.

La legitimidad de estos regímenes comenzó a ser cuestionada y la maquinaria que los mantenía en el poder comenzó a desintegrarse. El primer elemento que necesitó ser modificado fue las relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en los regímenes democráticos. En este momento, había muchas diferencias entre los países latinoamericanos ya que la re-escritura del contrato social se basó en las circunstancias históricas de cada caso en particular. Sin embargo, las transiciones permanecieron conflictivas para la gran mayoría de los países ya que requerían el cuestionamiento de valores que, hasta entonces, habían sido considerados como tradicionales.

Los valores democráticos se afianzaron y fortalecieron al mismo tiempo en que se cuestionaban los valores relacionados al populismo, desarrollismo y el intervencionismo económico. Estos cuestionamientos afectaron la legitimidad del estado-idea, del estado-contrato social y del estado-institución. Ya que estas dimensiones están íntimamente relacionadas, y el cuestionamiento de una de ellas repercute en las otras provocando el quiebre del equilibrio existente entre las tres.

Estos procesos se ubicaron como partes de una transformación: la transformación del estado, reflejado en sus relaciones sociales, e institucionalizado en el contrato social y en las instituciones que se originan con ese contrato. De tal manera que la transición a la democracia no ha representado sólo un cambio en el régimen político. La transición trajo consigo una transformación mucho más importante y esencial: la transformación del estado contrato social y del estado-institución.

La democracia se redescubrió como incertidumbre organizada, lo que significa que los actores no saben lo que puede suceder, que no saben lo que es posible pero no probable o que saben lo que es posible y probable pero no lo que finalmente sucederá.

Mientras este argumento puede ser teóricamente válido, en la práctica, en la mayoría de los países latinoamericanos esta incertidumbre no fue tan evidente ya que una pequeña parte de la población tiene sus derechos e intereses protegidos mientras que la gran mayoría no. Las razones que explican esta deficiencia es que las instituciones del estado democrático post-autoritario no han sido capaces de administrar y resolver los conflictos sociales dentro de un escenario político democrático.

Conclusiones

La primera mitad de esta década ha sido extremadamente dinámica en el proceso de formación del Estados de América Latina. Mientras los años noventa fueron dinámicos en términos económicos, varias regiones enfrentan actualmente tiempos políticos turbulentos. En el año 2006 doce países americanos tuvieron elecciones: México, Costa Rica, Honduras, Haití, Nicaragua, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Bolivia y Chile. Estos procesos electorales fueron pacíficos y a pesar de que hubo algunas voces que mantenían la existencia de fraudes, éstos no se comprobaron judicialmente.

Mientras algunos países reeligieron presidentes, algunos les dieron segundas oportunidades a antiguos presidentes y otros eligieron nuevas alternativas. El escenario político americano es ahora mucho más amplio que en los años noventa cuando la mayoría de los países ponía en marcha reformas económicas y estatales similares. Entonces, el estado puede ser estudiado en términos históricos.

La idea del contrato social ayuda a presentar la esencia del estado y el proceso de formación del estado como un desarrollo histórico influido por la presencia de conflictos. El estado fallido implica el quiebre del contrato social. En estos términos, los países de América Latina no parecen estar experimentando estados fallidos.

Existen, sin duda, ciertas discontinuidades en las instituciones del estado que están todavía en proceso de formación. Hay incertidumbres y hay crisis. Sin embargo, más allá de las debilidades, el estado como idea, como contrato social y como conjunto de instituciones continúa funcionando y en formación permanente.

Ahora bien, las condiciones propicias para la creación y consolidación de “estados paralelos” se pueden encontrar en países que históricamente han tenido Estados débiles, marcados por la existencia de una institución fuerte (usualmente la militar), y en los que la globalización ha aumentado el abanico de oportunidades comerciales lícitas e ilícitas. Las opiniones públicas dominantes en el ámbito internacional legitiman la intervención institucional por parte de “expertos” por sobre la práctica democrática, las potencias extranjeras actúan de acuerdo con una lógica geoestratégica más general y unilateral y frecuentemente se establecen algunas formas de mecanismos transaccionales entre los gobernantes políticos y las organizaciones paralelas.

Mayores estudios sobre este fenómeno podrían ayudar a distinguir más claramente las causas comunes de este tipo de Estados así como sus principales variantes.

Los casos de Pakistán y Guatemala han ofrecido los mejores ejemplos de dinámicas estatales controvertidas mientras que también plantean serias preguntas sobre la pertinencia de las prescripciones de la comunidad internacional respecto de los Estados. El fortalecimiento de los sectores de la seguridad en estos países no es garantía de la mejora de la protección ciudadana, tal como ilustran la fracasada reforma de la policía en Guatemala en los años 1990 y la reciente ayuda militar a Pakistán.

La implementación de los procedimientos básicos de la democracia, aunque sea loable en sí misma, no es un modo seguro de dismantelar los poderes de las organizaciones del “estado paralelo”. Estas siguen prosperando bajo condiciones de democracia de baja intensidad. Por ejemplo, la influencia islamista y las iniciativas autónomas de los militares se fortalecieron durante la década democrática de Pakistán (1989-1999) y una mayor apertura comercial y el fortalecimiento de la capacidad institucional pueden ser captados por intereses corporativos o criminales que operen al interior del Estado.

En cambio, el principal objetivo de cualquier esfuerzo de la comunidad internacional para dismantelar estas estructuras sería minar la posibilidad y continuidad de los mecanismos de transmisión clave de los “estados paralelos”: transacciones regulares entre líderes políticos y organizaciones clandestinas, mediatizadas por la amenaza constante de la violencia y el sabotaje de estas últimas.

Al tratar con países marcados por “estados paralelos” depredadores, los formuladores de políticas y donantes de ayuda son de considerar políticas que reconozcan la alta complejidad del fenómeno y la diversidad de situaciones

concretas e historias y fortalezcan alternativas a la dependencia de estos grupos organizados, las que podrían ser mejoradas a través de una mezcla de persecución legal de las redes criminales transnacionales y sus socios legítimos, intervenciones multilaterales selectivas en la policía nacional y en los sistemas judiciales, y ayuda específica a vehículos alternativos de apoyo público (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, agencias estatales descuidadas). El apoyo regional concertado para líderes políticos vapuleados también podría resultar importante.

Donde las consideraciones geopolíticas de seguridad son primordiales, como en el caso de Pakistán, la búsqueda de “soluciones” rápidas debe estar acompañada por esfuerzos de ampliación de las bases políticas de los líderes, el respaldo a nuevos actores democráticos y el impulso a las corporaciones estatales influyentes para seguir las prácticas internacionales. Al afirmar esto, se debe reconocer que cualquier esfuerzo por introducir un cambio en estas estructuras clandestinas que están, siguiendo el argumento de este documento, entre los principales pedestales del Estado, se enfrentará a dificultades posiblemente insalvables.

Por otra parte, el dinero, las armas y la ceguera internacional -todo en el nombre de una política estrecha basada en la seguridad- seguramente profundizarán los oscuros mundos del Estado, y afianzarán los principales problemas que ha causado esta alarma internacional.

Juzgar a la democracia por la eficiencia del gobierno es equivocado como lo es creer que el fracaso del gobierno en proveer seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social significa, necesariamente, la presencia de un estado fallido. En América Latina diferentes gobiernos han fracasado en distintos momentos, o simultáneamente, en proveer seguridad, instituciones políticas, administración de la economía y bienestar social. Sin embargo, el estado sigue funcionando. Un estado fallido representa el quiebre del contrato social y del marco legal que lo sustenta. Un estado fallido es regresar

a la situación que existía con anterioridad al contrato social. Significa la preeminencia del conflicto y la ausencia de consenso respecto al contrato social. No existe en la región latinoamericana ejemplo alguno de una situación semejante con la excepción quizá de Haití.

Numerosos expertos de universidades a estadounidenses acreditan esa vieja idea, desprestigiada durante mucho tiempo, según la cual el crecimiento económico requiere prioritariamente Estados fuertes, entendidos como autoritarios y represivos., pues, según esto, incluso los gobiernos y "con buena salud" acuden al ejército para mejorar "la eficacia" de su diplomacia y de su respuesta de urgencia. La realidad y la generalidad de los políticos y teóricos, por el contrario, piensan que no se debe renunciar ni a los Estados, ni a la democracia.

La gravedad del problema requiere que se tome en serio a los Estados, especialmente por el papel esencial que desempeñan en el orden internacional. Eso supone, ante todo, una evaluación realista de lo que pueden hacer los gobiernos, particularmente en los países pobres, dadas las circunstancias internacionales actuales; luego, un conjunto de modalidades y estrategias de intervenciones que ataquen a las causas reales de las deficiencias que preocupan a la comunidad internacional, en especial en materia de las políticas de ayuda humanitaria y para el desarrollo; por último, un debate público sobre las responsabilidades reales y legítimas para cada una de las consecuencias mencionadas anteriormente.

Sin embargo, casi todo el mundo admite hoy que no hay solución milagro al problema de los Estados frágiles, al ser tan complejas sus causas, múltiples sus "actores", e inmensas las acciones por emprender. Y a pesar de una retórica alarmista sobre los Estados en crisis, el compromiso concreto de la comunidad internacional se mantiene muy por debajo de las necesidades requeridas. Los objetivos del Milenio, consensados en la ONU, que supuestamente iban a responder a uno de los aspectos de la delincuencia de los Estados, no se cumplirán.

De Somalia a Irak y hasta Afganistán, la comunidad internacional ha tenido tiempo para reflexionar sobre sus límites y sobre la impotencia de la potencia, para imponer un orden, su orden. En realidad, el desorden contemporáneo exige un compromiso decidido, reflexivo y responsable a favor de "otro mundo" que ponga la seguridad humana en su línea de horizonte. Las discusiones de los grandes líderes mundiales en proceso para enfrentar el fin del unilateralismo y la crisis económica mundial, los peligros del terrorismo y el crimen transnacional, el salvamento de naciones en crisis humanitarias, el apoyo a los países en proceso de fortalecimiento democrático y la recomposición de estados que contribuyen a la inestabilidad internacional han de contemplar su muy compleja y diversa circunstancia.

Bibliografía

Briebe Milnes, Roberto. Sistema Internacional, Estados Fallidos y Estados Débiles, Revista de Marina, Armada de Chile, *Revismar*, No. 6/2005, pag 542-546. Chile. <http://www.revistamarina.cl/revistas/2005/6/briebe.pdf>

Enjeux Internationaux, Edición Especial. Estados Fallidos. No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205. <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm>

- MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*.
- WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*
- ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado

Kabchi, Raymundo. Venezuela ¿Estado Fallido?. 18 de Agosto de 2008. http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74: analisis-y-opinion&Itemid=200026

ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. www.ppc.ucr.ac.cr/ppc-magister/Magister16/LbanoEstadoFallido.doc

TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso de formación?*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de trabajo No. 37. Mayo del 2007. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/177/el-estado-en-america-latina-fallido-o-en-proceso-de-formacion>

BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de Trabajo No. 71, Octubre del 2008. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-estado-paralelo>

ENRIQUE KRAUZE. La evolución mexicana 29/03/2009 http://www.elpais.com/articulo/opinion/evolucion/mexicana/elpepiopi/20090329elpepiopi_13/Tes?print=1

Wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_fallido
<http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza>

[Estados fallidos http://www.perupolitico.com/?p=380](http://www.perupolitico.com/?p=380)

El Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/section/about/>

Índice de Estados Fallidos, Fourth Annual Failed States Index 2008
Failed States list 2007. *Foreign Policy Magazine*.
http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350

http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

Ver en <http://www.fundforpeace.org>, <http://www.fp-es.org/estados-fallidos-0>, y <http://www.fp-es.org/estados-fallidos>

“Federalismo y desarrollo económico en el marco de la Reforma del Estado”

Por: Benjamín Chacón Castillo

RESUMEN

El presente documento se propone analizar el proceso que ha seguido la Reforma del Estado para el tema del federalismo. Se parte del entendido de que el fortalecimiento institucional registrado en el marco del federalismo es un elemento imprescindible y urgente por concretar en la Reforma del Estado, ya que es básico para acceder a mejores niveles de desarrollo. Vivir un auténtico federalismo ayudará a nuestros gobiernos locales, en el nivel municipal y estatal, a disponer de más capacidades institucionales y financieras así como de instrumentos de política pública para impulsar el desarrollo desde lo local, favoreciendo así el desarrollo social, humano y económico de los mexicanos. Se revisa el proceso de Reforma del Estado derivado de la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado, poniendo particular atención al tema del federalismo, al procedimiento que se ha seguido y al estado actual que guardan las iniciativas relacionadas al tema.

Federalismo y desarrollo económico en el marco de la Reforma del Estado

Acerca del desarrollo

Mucho se ha dicho del desarrollo a lo largo de las últimas décadas de modo tal que hay una amplia gama de maneras de conceptualizar y de entender dicho fenómeno. El desarrollo es un tema que en la actualidad causa mucho revuelo y que capta la atención de académicos, gobernantes, economistas e investigadores de lo social a lo largo y ancho del planeta.

El desarrollo es más que únicamente crecimiento económico, medido por lo general con el indicador del producto interno bruto (PIB) per cápita, implica que los individuos cuenten con mayores posibilidades de vivir mejor. El crecimiento económico es una condición necesaria para que un país logre avanzar, sin embargo no es condición suficiente.

El desarrollo es el proceso mediante el cual se da un avance de un estadio a otro en las condiciones en que viven las personas y sus comunidades, se trata de condiciones como el empleo y el ingreso, la salud, la educación, la seguridad pública, la libertad, el acceso a bienes y servicios, la democracia y el contexto político, en fin, condiciones que si evolucionan adecuadamente ayudan a las personas a disfrutar de un mayor nivel de vida.

Existen dos enfoques principales que contrastan en cuanto a su percepción de cómo debería de ser el desarrollo. El enfoque convencional es el que señala que el desarrollo va de arriba hacia abajo y plantea que el solo crecimiento económico, por la maximización del crecimiento del PIB, y el dinamismo de los núcleos económicos centrales ha de provocar un efecto derrame hacia los demás sectores de la economía. Se apoya en diversas estrategias que tienen su base en apoyos del exterior, como las inversiones extranjeras, la ayuda de países desarrollados y los fondos de compensación territorial.

En este enfoque, es el gobierno central el que define las iniciativas y diversos proyectos económicos que serán aplicados regionalmente.

En contraparte, el enfoque del desarrollo local que plantea que éste debe iniciarse desde abajo e ir hacia arriba, se ocupa de la distribución del ingreso, la sustentabilidad ambiental, la calidad de vida de las personas y la satisfacción de sus necesidades básicas, poniendo énfasis también en la calidad del empleo y de las relaciones laborales existentes entre los trabajadores y los empleadores. Las estrategias de las que hecha mano esta perspectiva se basan principalmente en la potenciación de los recursos propios o endógenos del ámbito local buscando también endogenizar aquellas oportunidades que provengan del exterior.

Algunas de tales estrategias se refieren a la articulación del sistema productivo local, la mayor vinculación del tejido empresarial y el mayor control del proceso de desarrollo a cargo de los diversos actores y agentes locales.

En el enfoque de abajo hacia arriba, actores privados, sociales y gubernamentales que se ubican en el ámbito local despliegan las iniciativas de desarrollo en la región, de modo que el gobierno central las detecta, las apoya e integra a un proyecto coherente que impulse el desarrollo nacional.

De acuerdo con esta perspectiva, la existencia de una capacidad empresarial innovadora local, el trabajo concertado entre el gobierno local, la iniciativa privada y la sociedad civil son algunos de los elementos para potencializar el proceso de desarrollo y movilizar los recursos disponibles de modo que teniendo todos los actores mencionados una misma visión colectiva enfocada al bien común se podrá elevar el nivel de vida de la población.

El desarrollo económico va más allá de solo obtener una expansión de la producción nacional y de la riqueza a una tasa mayor que el crecimiento

poblacional, implica también cambios en las estructuras sociales, en las actitudes de la gente y en las instituciones públicas, ciertamente implica la aceleración del crecimiento económico pero con reducción de la desigualdad y superación de la pobreza.

Por su parte, el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno.

En dicho proceso, las comunidades locales están comprometidas por su interés en aumentar el empleo, reducir la pobreza, mejorar el nivel de vida de la población y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos.

Adicionalmente, puede entenderse el desarrollo económico local como un proceso en el cual se organizan el gobierno local y la comunidad para promover el crecimiento económico de un área geográfica específica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes; dicho proceso se sustenta en la creación de un espacio óptimo para la actividad empresarial, y en la adopción del concepto de una sociedad sustentable.

Definitivamente el desarrollo económico local es invariablemente un proceso que busca el crecimiento económico en una determinada región geográfica con el consecuente beneficio a favor del bienestar de las personas que ahí habitan, se trata de un proceso en el que convergen, para su adecuada realización, los esfuerzos de toda la comunidad local, es decir, deben participar tanto el gobierno local como los empresarios, la sociedad civil y demás estratos de la sociedad.

Los gobiernos municipales son entonces nodos insertados en una red de política pública para la promoción del desarrollo económico. Es necesario promover la institucionalidad territorial para el desarrollo económico e impulsar y promover un mayor protagonismo y capacidad de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos.

Concretamente a nivel local se identifica la existencia de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, con los cuales puede articularse el crecimiento económico local y consecuentemente la mejora del nivel de vida de la comunidad.

A nivel territorial es importante que exista la oferta de ciertos factores clasificados en seis categorías y que se enmarcan en el contexto más general del ámbito jurídico, del político, del socioeconómico, del tecnológico y del competitivo.

En el marco político se involucran diversos aspectos como el entorno político electoral que actualmente se da en el país, los procesos de descentralización y los cambios en los valores sociales y culturales. Por su parte, el marco jurídico regula las relaciones que se dan entre los diversos actores y sus conductas en diversos ámbitos en el que se desarrollen, por ejemplo, en temas laborales, mercantiles, civiles, penales, fiscales, etc. El conjunto de los contextos socioeconómico, competitivo y tecnológico marcan la pauta de lo que se debe tomar en cuenta para poner en marcha cualquier iniciativa empresarial o productiva.

Hoy es muy importante avanzar en el fortalecimiento institucional de nuestros municipios, dada su importancia para construir un desarrollo económico sostenible. Es preciso recordar que hoy en día la competencia no se da entre los países sino que se da entre las ciudades. Nuestros municipios deben ser capaces de concentrar esfuerzos para construir mecanismos que promuevan la confianza entre actores y permitan alianzas en proyectos compartidos de desarrollo

económico, así como dotar de los bienes públicos necesarios para facilitar las acciones a favor del desarrollo.

Ahora bien, considerando el rol del municipio como motor endógeno del desarrollo, cabe preguntarnos si están o no están preparados, si tienen las capacidades necesarias para hacer frente, con éxito, a ese reto.

Se requiere que los gobiernos locales cuenten con mayores capacidades institucionales tales como una mayor autonomía financiera, mayor recaudación municipal per cápita, la capacidad de asumir un mayor gasto operativo con recursos propios, mayor capacidad de planeación, seguimiento y cumplimiento de los planes, mayor margen de responsabilidades y atribuciones, en síntesis, un conjunto de capacidades que devienen del entorno institucional en el que se desenvuelven día a día los gobiernos.

No perdamos de vista que el bienestar de las comunidades es directamente proporcional a la solidez y al desarrollo administrativo e institucional de los gobiernos locales. México lleva mucho tiempo con un sistema centralizado en la práctica, lamentablemente. Pasar a un auténtico federalismo requiere hacer reformas profundas al marco legal para proporcionar los incentivos adecuados para desarrollar una relación más dinámica y productiva entre el ámbito local y el federal permitiendo romper con las estructuras centralistas del pasado y, adicionalmente, impulsar el desarrollo a partir de un federalismo responsable.

El federalismo y el desarrollo

El federalismo es una forma de organización político-económica que un Estado puede adoptar para su convivencia interna, se trata de un arreglo político institucional por medio del cual la división de poderes ocurre entre un gobierno federal y los gobiernos de los diversos estados miembro, dándose así una

distribución funcional y territorial del poder entre los miembros de la unión o federación.

El federalismo puede ser entendido respecto a dos dimensiones: la primera dimensión es la política, que percibe al federalismo como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas; la segunda es la dimensión económica, en la que se entiende al federalismo como una forma de organización que permite la expansión de los mercados, la competencia y la especialización regional al aprovechar y explotar las ventajas comparativas propias de cada lugar.

Una organización federalista tiene profundas consecuencias en el crecimiento y el desarrollo económicos. Las consecuencias económicas de un pacto federal dependen de lo estipulado en las leyes así como de la manera en que dicho pacto funcione, se hace necesario que las instituciones y prácticas políticas sean acordes con un sistema descentralizado, competitivo, capaz de atender y resolver la demanda ciudadana que se origina en lo local de modo coordinado con las demás jurisdicciones que conforman dicho pacto.

Si queremos que en nuestro país se reduzcan las desigualdades entre las diversas regiones y entre nuestros municipios, tenemos que aprovechar y hacer realmente operante la estructura formal federal que caracteriza a la organización político administrativa del Estado mexicano.

La Reforma del Estado

Comencemos por comentar sobre el Estado, que es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes. Se plantea al Estado como un orden de convivencia en la que la sociedad se organiza

políticamente en un ente público superior, soberano y coactivo, esta definición jurídica del Estado nos permite distinguir los diversos elementos constitutivos de aquel, a saber la población, el territorio, el orden jurídico, la soberanía y la obtención del bien común como fin último del Estado.

Por las formas de Estado entendemos el contorno o estructura de la organización del poder público, por medio de la definición de competencias y con referencia a las demarcaciones territoriales de las que se compone el país. Las formas de Estado son dos: a) central o unitario, y b) federal, en la primera las funciones estatales tienen una sola organización nacional, en el sentido de que los órganos de gobierno locales tienen competencia territorial pero no son autónomos; en la segunda forma de Estado se organiza el poder público por medio de la delimitación de las competencias con referencia a las diversas demarcaciones territoriales que conforman el país, siendo éstas autónomas. No corresponde a los objetivos de este trabajo abundar más sobre ambas formas de Estado.

Nos referimos por Reforma del Estado a la reforma de las estructuras de organización y funcionamiento del poder público, del poder del Estado mexicano. Los procesos de reforma del estado los podemos observar en varios países, lo mismo que en países africanos o de la Europa oriental. En la vida moderna un Estado se transforma en razón a los cambios que experimenta su sociedad, toda reforma estructural de un Estado tiene como antecedentes la transformación de la sociedad así como los cambios económicos y políticos, ante tales cambios el Estado debe asegurar su supervivencia y funcionalidad, así como reestablecer su coherencia con las nuevas estructuras sociales, económicas y políticas.

La necesidad de responder a las crecientes demandas internas y dada la dinámica económica internacional es como se inicia en México la Reforma del Estado, buscando adelgazar su estructura administrativa a través de la privatización y la desregulación, conformar un Estado eficiente y eficaz, cercano a la liberalización económica.

Sin embargo, las reformas económicas había que hacerlas acompañar de reformas políticas, que garantizaran la libre y equitativa competencia electoral, evitar la ingobernabilidad y el inmovilismo de los poderes. Dada la gravedad de la crisis económica, fiscal y financiera, en los países en desarrollo fue imperante la necesidad de realizar primero las reformas económicas, que fueron el conducto que permitió hacer otras reformas.

Hoy, el Estado mexicano debe reformarse para ser más competitivo ante la mundialización, mediante un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias al paso del tiempo en nuestra sociedad trabajando en tres vertientes fundamentales: a) reformas económico-administrativas, b) reformas jurídico-constitucionales y c) reformas políticas.

En fechas más recientes, concientes de la urgencia de avanzar en la Reforma del Estado, los legisladores iniciaron un diálogo político y legislativo tendiente a la generación de acuerdos en torno a diversos temas para, se dijo que “ahora sí”, concretar los cambios que urgen al país.

Con la finalidad de establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para concretar la Reforma del Estado, se creó la Ley para la Reforma del Estado, cuyo proceso legislativo inició en noviembre de 2006, con la iniciativa correspondiente presentada en la Cámara de Senadores, y finalizó en abril de 2007 con su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¿Cómo se dio la organización del proceso de Reforma a la luz de la citada Ley? Fue creado un órgano central de la Reforma del Estado de 2007, el cual tuvo la conducción del proceso de negociación y construcción de acuerdos para avanzar la reforma. Dicho órgano se denominó Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión , mejor conocida como CENCA.

Tal comisión fue dotada de diversas atribuciones , una de las cuales fue precisamente conducir el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y acuerdo para concretar la reforma, también la capacidad para integrar e instalar las subcomisiones de las que se hablará más adelante y, de particular interés para este documento, la capacidad de promover la presentación ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las iniciativas de reformas constitucionales y/o legales que se hayan derivado de los acuerdos construidos entre los actores participantes en el proceso con el objeto de que sigan con el proceso constitucional y legislativo respectivo.

Las subcomisiones que se integraron fueron dos: la de consulta pública y la redactora. La primera se encargaría de recopilar, revisar y analizar todas las iniciativas que se hubieren presentado por los legisladores del Congreso de la Unión, de los congresos estatales y del Ejecutivo Federal, que estuvieran vinculadas a los temas de la reforma, también se encargaría de organizar los foros y las diversas consultas públicas para la reforma así como la revisión de lo propuesto en foros anteriores . La segunda tendría la función de elaborar los documentos de trabajo y propuestas de iniciativa de ley que derivasen del acuerdo político construido .

También fue atribución de la comisión ejecutiva integrar los grupos de trabajo que fueren necesarios para desahogar los diversos asuntos de los temas que se propusieron .

Los temas que en esta ocasión se analizarían fueron los siguientes : I) régimen de Estado y gobierno, II) democracia y sistema electoral, III) federalismo, IV) reforma del Poder Judicial y V) garantías sociales. Por su parte, el proceso de negociación y construcción de acuerdos pasaría por cinco etapas : I) presentación de propuestas, II) consulta pública, III) negociación y construcción de acuerdos, IV) redacción de los proyectos y V) aprobación, firma y presentación de iniciativas.

El tema del Federalismo

El proceso para la Reforma del Estado, con la ley de 2007, comprende las propuestas hechas por los Grupos Parlamentarios de los diversos partidos políticos representados en el Congreso, así también se incluyen las propuestas presentadas por la ciudadanía a través de los foros temáticos que se llevaron a cabo.

Vamos entonces a revisar cuales fueron los principales asuntos que se propusieron en torno de este gran tema de la Reforma del Estado. Es preciso mencionar que se formaron tantos grupos de trabajo como temas a tratar se definieron en la ley. Entonces, con base en la información disponible por parte del Grupo de Trabajo de Federalismo de la Subcomisión Redactora, podemos comentar sobre los contenidos más específicos de las propuestas hechas por los partidos políticos y la ciudadanía para el federalismo, para después analizar brevemente cuales serían los impactos de tales propuestas, de aprobarse, a favor del desarrollo económico.

En dicho informe se clasificaron las propuestas en siete amplios temas: 1) relaciones intergubernamentales, 2) reforma política del Distrito Federal, 3) régimen de competencias, 4) federalismo hacendario, 5) planeación y desarrollo regional, 6) transparencia y rendición de cuentas y 7) reforma municipal. Por su parte, cada uno de estos temas se dividió a su vez en subtemas.

Los temas 5 y 4, seguidos de los temas 1 y 3 son los que ocupan la mayor atención de los partidos, ya que juntos representan el 81.7% de todas las propuestas. Además, los subtemas en los que los partidos parecen estar de acuerdo son: a) el reconocimiento constitucional del cuarto orden de gobierno en el contexto de la coordinación metropolitana, b) la redistribución de competencias y la revisión de las facultades concurrentes entre los tres niveles de gobierno, c) la

descentralización y d) permitir el asociacionismo intergubernamental. Por su parte, lo recopilado en la consulta pública se inclina también por la redistribución de las competencias y la revisión de las facultades concurrentes de federación, estados y municipios además de que ve con buenos ojos la reelección inmediata de los gobernantes municipales.

Ya se dijo que el federalismo es un catalizador del desarrollo económico pues permite a los municipios contar con las capacidades para impulsar desde abajo el desarrollo. Lo importante es definir con claridad cuales son competencias del municipio, cuales otras del gobierno estatal o del gobierno federal, así como poder contar con las capacidades financieras necesarias para emprender la acción.

Existen propuestas muy valiosas en los subtemas para el federalismo que de llevarse a la realidad sí podrían favorecer condiciones para un mejor desarrollo local, algunas de las cuales consisten en reestructurar las competencias de federación, estados y municipios definiendo con toda claridad las funciones de éstos últimos para evitar invasiones de un nivel de gobierno a otro y por ende duplicidad de esfuerzos y de recursos públicos, buscando siempre un equilibrio entre cada cual.

Otras propuestas indican que el impulso de la descentralización es un aspecto que no podía estar ausente, recordemos que la descentralización es el paradigma emergente del buen gobierno local que se está impulsando en América Latina y con anterioridad se hizo con buenos resultados en otros países como los europeos. Los dos puntos anteriores derivan en el fortalecimiento de las capacidades recaudatorias de los gobiernos municipales y estatales, no es posible continuar con una alta dependencia que ambas haciendas tienen de las transferencias federales, se hace necesario fortalecer las fuentes de ingresos municipales, sobre todo. Es preciso establecer nuevas reglas para una coordinación fiscal que incentive el desarrollo y no al revés.

Una vez que la parte del proceso a cargo de la Subcomisión de Consulta Pública termina, es pertinente ahora analizar el funcionamiento de la Redactora a través del Grupo de Trabajo de Federalismo.

Con los insumos derivados de la consulta pública, de las propuestas de los Grupos Parlamentarios y de los partidos así como de las recomendaciones de académicos e investigadores probados en los temas inmersos en el federalismo, el grupo de trabajo inició las reuniones necesarias para revisar, analizar y discutir las propuestas generadas y construir los acuerdos necesarios para que, en un momento determinado, se diera origen a las iniciativas de reforma al marco constitucional que fueran necesarias y sean a su vez turnadas a alguna de las Cámaras, previa consideración de la CENCA.

Un acuerdo fundamental al que se llegó en el seno del grupo de federalismo es que el desarrollo nacional debe iniciarse desde lo local, es decir, debe enfatizarse el enfoque de desarrollo de abajo hacia arriba, al darle fuerza legal a la libertad y a la responsabilidad municipal abarcando tanto a las autoridades como a la comunidad .

Los acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo, el consenso generado fue en torno a diversos temas: a) el municipio como orden de gobierno, b) diversidad municipal y autonomía del municipio, c) democracia participativa, d) servicio civil de carrera en los gobiernos municipales, e) la participación de los municipios en los procesos de reforma a las constituciones estatales, f) desarrollo metropolitano y g) asociacionismo municipal. Así como hubo temas en los cuales se llegó a un acuerdo, hubo otros que no. Dado lo anterior, el grupo de federalismo puso a consideración de la CENCA que aquellos temas que no lograron el consenso suficiente se continuaran estudiando y analizando en las comisiones legislativas de ambas cámaras con el objeto de llegar a los acuerdos que sean posibles; tales temas son: a) distribución de competencias, b) la reforma política del Distrito Federal, c) derechos de los pueblos indígenas y d) federalismo fiscal.

¿Se presentó alguna iniciativa del tema del federalismo que recogiera el trabajo hecho por la CENCA? La respuesta es sí. Se trata de la iniciativa presentada ante el pleno de la Cámara Alta por el Senador Melquíades Morales Flores, del PRI, a nombre del grupo de trabajo de federalismo. La iniciativa también fue firmada por los Senadores Fernando Baeza Meléndez, Pedro Joaquín Coldwell y Raúl Mejía González, del PRI. También signaron la propuesta los Senadores Marko Cortés Mendoza, Jaime Rafael Días Ochoa y Ramón Galindo Noriega así como la Senadora Martha Leticia Sosa Govea, del Partido Acción Nacional (PAN), finalmente el Senador David Jiménez Rumbo del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En general la iniciativa se construye con base en los siguientes temas: a) diversidad municipal y autonomía administrativa del municipio, b) participación de los ayuntamientos en la reforma de las constituciones locales, c) servicio municipal de carrera, d) democracia participativa en el municipio, e) desarrollo metropolitano, f) requisitos y modalidades para la concesión de los servicios públicos municipales, g) celebración de convenios administrativos entre entidades federativas, h) facultad para que los estados administren libremente su hacienda, bajo ciertas condiciones, i) definición de las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: Federación, Estados y Municipios, j) creación de un sistema nacional de coordinación de las haciendas estatales, k) capacidad jurídica plena del Distrito Federal, estados y municipios para poseer bienes, l) jurisdicción insular y m) acuerdo de compensación, por parte de la Federación, en caso de exención de impuestos locales. Para lo anterior se propone reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 27, 48, 73, 115, 116 y 124.

El turno de la iniciativa fue a Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Desarrollo Municipal, de Federalismo y de Estudios Legislativos. Al revisar los trabajos así como los dictámenes generados por tales comisiones, se pudo observar que al día de hoy no existe un dictamen de la iniciativa en comento.

¿Qué sigue? Corresponde entonces monitorear el trabajo que al respecto hagan las iniciativas, lo interesante es observar si la dinámica de análisis y construcción de acuerdos que se dio en los trabajos de la CENCA continúan en la práctica legislativa en el seno de las comisiones, de no ser así, todo ese esfuerzo no habrá servido de mucho.

También es recomendable proceder a la dictaminación y aprobación de dos iniciativas para fortalecer nuestro sistema federal y al municipio mismo. La primera impulsa el principio de la subsidiariedad y del federalismo cooperativo a nivel constitucional, mientras que la segunda se refiere a la facultad de las legislaturas estatales para regular las bases de elección e integración de los ayuntamientos. Ambas iniciativas fueron presentadas por el Senador Ramón Galindo Noriega, del PAN.

Comentarios finales

Si bien no puede negarse que los trabajos derivados de la Ley para la Reforma del Estado son un avance en la concreción de la Reforma del Estado mexicano, aún falta mucho por hacer. Tan es así que solo se logró aprobar, parcialmente, reformas al sistema electoral y a la prestación de justicia. Se han quedado en el tintero tres grandes temas: federalismo, garantías sociales (que tanto urgen a nuestra sociedad) y lo que toca al régimen de Estado y gobierno.

El reto del Poder Legislativo es el de buscar y lograr los acuerdos para la generación del marco jurídico que permita a nuestro país ser más productivo y competitivo de modo que ocupe un lugar destacado en el concierto mundial a la vez que se reduzca la desigualdad entre las personas y las regiones al interior de nuestro país, que se genere crecimiento económico que de paso a un desarrollo social, humano y económico con equidad para todos los mexicanos.

Bibliografía

Díaz-Cayeros, Alberto. Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México, CIDAC – Fundación Friedrich Naumann, 1995

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 1984

Senado de la República, Ley para la Reforma del Estado, 2007

Senado de la República, Gaceta Parlamentaria No. 19, 2006

Senado de la República, Gaceta Parlamentaria No. 118, 2007

Senado de la República, Gaceta Parlamentaria No. 282, 2008

Vázquez Barquero, Antonio. Las nuevas fuerzas del desarrollo, Ed. Antoni Bosch, 2005

La Agenda Legislativa Constitucionalizada

Por: Lic. Abraham Madero Márquez*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Noción y Concepto de la Agenda Legislativa en México; 3. Consideraciones para la constitucionalización de una Agenda Legislativa Obligatoria.

1. Resumen

Reformar al Poder Legislativo mexicano es una asignatura pendiente con prioridad en el marco de la reforma del Estado. Los estudios políticos y jurídicos más recientes además de coincidentes, persisten en la necesidad de dotar al Congreso de un nuevo marco jurídico que le permita alcanzar el nivel político que exige una democracia.

Hoy existen variadas propuestas para la reforma del Congreso de la Unión, algunas de ellas ya han sido presentadas formalmente como iniciativas legislativas, mientras que otras sólo han tenido un alcance estrictamente académico. Así, se ha propugnado por cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista por un modelo semipresidencial o semiparlamentario, hasta de plano el de corte parlamentario; crear la figura del Jefe de Gabinete; reducir el número de legisladores en ambas Cámaras; instaurar la reelección legislativa; reformar los ordenamientos que rigen la vida interna y el gobierno del Congreso de la Unión; ampliar el periodo de duración de las sesiones; crear el estatuto de los parlamentarios; crear mecanismos para la rendición de cuentas de los legisladores; regular las actividades de cabildeo; mejorar las relaciones institucionales entre el gobierno y el Congreso, por mencionar las más trascendentes.¹

* Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara; Especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente se desempeña como Asesor Legislativo de Organizaciones Civiles en colaboración con los Congresos de Jalisco y Aguascalientes. MIEMBRO DE REDIPAL.

¹ Muchas de las propuestas de reforma al Congreso de la Unión, ha sido debatidas con mayor intensidad justo a partir de la mayor competencia y pluralidad política que distinguió a las legislaturas federales LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000). Hay que recordar que no fue sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el grupo priista obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por una diferencia de 13 escaños. Además de este hecho, el gobierno perdió la posibilidad de aprobar o detener cualquier reforma constitucional en ese recinto sin el apoyo de otras fuerzas políticas. Bajo este nuevo escenario se había producido una profunda transformación en la dinámica parlamentaria: si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la legitimación de las propuestas del Ejecutivo, ahora la aplicación de tales métodos se erigía como una práctica obligada que pretendía evitar una posible parálisis parlamentaria y

En la presente ponencia se desarrolla el tema de la *Agenda Legislativa Constitucionalizada*, concebida como un instrumento de programación y planeación legislativa de amplio alcance que permita al Congreso Federal reorientar su funcionamiento de cara a tres niveles de relación fundamentales: el Congreso con la sociedad, Congreso con el gobierno, y una tercera, la relación entre los propios órganos del Congreso.

A nuestro juicio, la falta de una política legislativa permanente, institucionalizada y de largo plazo, ha desencadenado una serie de disfuncionalidades que alejan al órgano camaral del cumplimiento de sus fines representativos, los partidos políticos viven un momento privilegiado que ha terminado por paralizar las relaciones internas y externas de las Cámaras.²

Ante este escenario, es como surge la importancia de sistematizar la legislación parlamentaria y desde la Constitución, incorporar una serie de normas mínimas para garantizar la integración de un programa legislativo de amplio alcance que refleje la capacidad de diálogo entre los actores principales del proceso legislativo, el gobierno y la sociedad.

En esta ponencia se analizará de manera sumaria, cuál ha sido hasta ahora, la noción y naturaleza de la figura de la *Agenda Legislativa* en México, así como los errores que han hecho de ésta un instrumento de planeación legislativa transitorio y endeble.

Finalmente, formularemos brevemente algunas consideraciones para instaurar la figura de la *Agenda Legislativa Obligatoria* para el Congreso Federal.

gubernamental. Cfr. MEYERNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en el Congreso Mexicano*, en: *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Editado por Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003, p. 146.

² La crisis de la representación política es uno de los conflictos más graves que enfrentan las democracias modernas y en general cualquier tipo de sistema político. Gran parte del problema del funcionamiento del Parlamento contemporáneo encuentra su explicación en la deficiencia sistemática que se confronta en la mayoría de los modelos de representación. La fórmula del mandato representativo, sobre la cual se cimentó la teoría de la representación política en el Estado liberal, no deja de ser, como bien lo apuntó en su momento Kelsen, una ficción política en cuanto la independencia jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos a su vez son jurídica y políticamente independientes de los electores, no se puede hablar propiamente de una relación de representación o de mandato con sus notas jurídicas definidas por el derecho común. Vid. KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, imprenta Universitaria, México, 1949, p.306.

La Agenda Legislativa Constitucionalizada

2. Noción y concepto de la Agenda Legislativa en México

En el ámbito de las sociedades modernas, la toma de decisiones que se realiza a través del gobierno, medios de comunicación y sociedad en general, supone un nivel de jerarquización de temas que deben ser abordados con prioridad. Por lo que respecta a las agendas de naturaleza pública y gubernamental, éstas han facilitado la integración del proceso mediante el cual se resuelve concretamente la acción de gobierno y en particular se seleccionan y deciden los temas que forman parte de las prioridades del Estado. Las agendas del trabajo legislativo propias de los órganos de representación, forman parte de esas agendas de naturaleza pública y gubernamental.³

En México es posible encontrar programas y agendas gubernamentales de diversa índole que forman parte de los documentos rectores de toda política pública. Toda esta pluralidad de agendas tanto sujetos existan en un ente social, ha producido gradualmente un fenómeno conocido como procesos de agenda (*agenda setting o agenda building*).⁴ Por ejemplo, existe la plataforma electoral de los partidos políticos, los planes de desarrollo nacional y locales, programas institucionales y sectoriales de la administración pública, agendas intersecretariales, agendas de organizaciones civiles y ONG'S, y desde luego, las muy variadas *Agendas Legislativas* que se presentan dentro del quehacer parlamentario.⁵

Por lo que respecta a éstas últimas, debe decirse que la *Agenda Legislativa* es una figura poco estudiada en el derecho parlamentario y que además no está regulada en el derecho positivo mexicano, aunque incipientemente ha surgido en algunos Congresos estatales.

³ CHARRON, Jean, *Los medios y las fuentes; los límites del modelo de agenda-setting*, en Gauthier Giles, *et. al., Comunicación y política*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 1995, p. 81.

⁴ OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Francisco, *El desarrollo del Derecho a la información en México desde la perspectiva de la agenda-building*, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México, 2008, p.104.

⁵ Incluso, la ya abrogada Ley para la Reforma del Estado cuyo proceso comenzó con la presentación de la iniciativa en el Senado el 14 de noviembre de 2006, publicada en el DOF el 13 de abril de 2007 y cuya vigencia de tan sólo 12 meses terminó el día 13 de abril de 2008, constituyó un conjunto de disposiciones encaminadas a establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de reforma del Estado mexicano. A este cuerpo legal se consideró en su momento como una auténtica agenda explícita de reformas legislativas, pues en ella se vertían los temas y ejes fundamentales de cambio para el actual sistema político del país.

En el ámbito federal, las normas que rigen el funcionamiento del Congreso de la Unión; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCGEUM) así como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo RIG), no establecen dispositivos de los cuales se desprenda la naturaleza, contenido y el alcance de la *Agenda Legislativa*.

Se destaca el hecho de que es en la propia LOCGEUM en donde se hace referencia de manera escueta al término *Agenda Legislativa* y se menciona en siete ocasiones a lo largo de dicha ley.⁶ El artículo 26 de ese ordenamiento, en su numeral 4 señala que será durante la primera sesión de cada periodo ordinario de la Cámara de Diputados, en donde cada grupo parlamentario presentará su "*Agenda Legislativa*" que habrá de trabajarse durante el transcurso de éste, posteriormente se establece como facultad del Secretario General de la Cámara de Diputados el publicar las agendas y demás documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, finalmente este mismo numeral en su punto 6 establece que los grupos parlamentarios ,con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.⁷

Sin embargo, independientemente de la deficiente o nula regulación de la figura en la LOCGEUM, el término de *Agenda Legislativa* en nuestro país se ha convertido en una expresión utilizada comúnmente en el foro político que hace referencia a la necesidad de legislar sobre un *catálogo* de temas previamente establecidos por las fuerzas políticas que convergen en el Congreso. Así mismo, al interior de las asambleas, las prácticas y usos parlamentarios han concebido a la Agenda como un acuerdo parlamentario⁸

⁶ Artículo 26 puntos 4, 5 y 6; artículo 34 punto 1 inciso a); artículo 36 punto 1 inciso a); artículo 38 punto 1 inciso a) y artículo 84 inciso a).

⁷ Vid. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26 puntos 4, 5 y 6.

⁸ Es necesario recordar que los acuerdos parlamentarios son parte integrante del ordenamiento jurídico del Congreso, éstos son consideradas normas de rango inferior al legal o el reglamentario que tienden a desarrollar o complementar lo establecido en otras disposiciones de orden superior. La existencia de los acuerdos parlamentarios encuentra su explicación en la imposibilidad natural de prever todas las circunstancias y el desarrollo cotidiano de la actividad parlamentaria. Por esta razón, el acuerdo parlamentario es una resolución tomada por los órganos de dirección y de gobierno de las Asambleas cuya intención es actualizar y hacer más práctica la dinámica parlamentaria; así por ejemplo, tenemos que hoy en día existen acuerdos parlamentarios relativos a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, a la integración de las Cámaras, debates y discusiones, acuerdos

por medio del cual las fuerzas políticas delimitarán una serie de temas prioritarios sobre los cuáles se pretende avocar el quehacer legislativo de una determinada legislatura, tanto en su trabajo plenario como el respectivo en comisiones, comités y grupos de trabajo.⁹

Como lo referíamos anteriormente, es en algunos Congresos estatales en donde se ha comenzado a estudiar e incluso regular –bajo distintas denominaciones– la figura de la *Agenda Legislativa* en los ordenamientos que rigen la actividad parlamentaria local. Traemos a colación los casos de los Estados de Puebla, Jalisco, Nuevo León y Zacatecas.

Por ejemplo, en Puebla actualmente la LVII legislatura del Congreso del Estado ha presentado y publicado su *Agenda Legislativa Genérica*, que constituye un acuerdo por medio del cual todas las fuerzas y grupos políticos representados en la Cámara consensuaron 5 ejes fundamentales de acción legislativa: a) Democracia y seguridad pública; b) Desarrollo económico y competitividad; c) Desarrollo social e igualdad de oportunidades; d) Innovación institucional y rendición de cuentas; y e) Participación ciudadana.¹⁰

En el caso de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, en su título II, capítulo V, contempla un apartado denominado “De la planeación institucional del Poder Legislativo”.¹¹ Este apartado tiene relación con lo dispuesto en la Ley de Planeación del Estado de Jalisco en su capítulo IX en donde se sientan las bases para la planeación y gestión de las instituciones públicas, consistente en que los poderes públicos, ayuntamientos, organismos públicos descentralizados y constitucionales autónomos, programen sus actividades institucionales a través de un *Plan General* concebido como un instrumento con proyecciones de corto, mediano y largo

de coordinación política, manejo de recursos y medios del Congreso, gobernabilidad interna de las Cámaras, incluso acuerdos que definen la Agenda Legislativa sobre la cual se avocarán los esfuerzos legislativos, entre muchos otros. Para mayor abundamiento del tema ver: MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

⁹ Por ejemplo, una de las Comisiones más importantes de la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, publica durante cada año de ejercicio su plan de trabajo anual. En él se establecen principalmente los objetivos y las propuestas principales ha trabajar durante el año de ejercicio. En el caso de la LX legislatura de la Cámara de Diputados este programa anual de trabajo se encuentra disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070928.html#Prog20070928PractP> [Consultado en línea 20 de Enero de 2009].

¹⁰ La agenda se encuentra publicada y disponible en: <http://www.congresopuebla.gob.mx/web/agendaokweb.pdf> [Consultado en línea 20 de enero de 2009]

¹¹ Vid. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*, artículos 19-A al 19-M.

plazo en cuyo contenido se enunciaran las estrategias y acciones para el mejoramiento del desempeño de las funciones públicas.¹²

En consonancia con estas disposiciones, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, regula lo relativo a la elaboración del Plan General del Congreso así como sus respectivos Programas Operativos Anuales. Este instrumento debe contener los objetivos, directrices, políticas, estrategias, líneas de acción y las bases para el mejoramiento de sus funciones, además de señalar las medidas necesarias para el mejoramiento de la actividad legislativa y de la administración interna del órgano legislativo local, las cuales por disposición legal, deberán ser compatibles con la visión y contenidos del Plan Estatal de Desarrollo.

En Nuevo León, tratándose de la planeación y programación de los trabajos legislativos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 64 inciso “b” de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado relacionado con el artículo 35 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la actual Legislatura del Congreso del Estado ha aprobado y publicado una *Agenda Temática Mínima* correspondiente a cada uno de los periodos ordinarios de sesiones.¹³ Esta Agenda se encuentra dividida según los años de ejercicio de la actual legislatura y en ella se contemplan los temas a tratar de manera prioritaria.

Finalmente, en el caso de Zacatecas la planeación y programación legislativa de la LIX legislatura del Estado de Zacatecas resulta ser sin duda, una de las más importantes en el contexto nacional.¹⁴

La *Agenda Legislativa* del Congreso zacatecano, además de estar debidamente regulada, no sólo se limita a señalar el catálogo de temas a trabajar, sino que por cada uno de ellos se realiza un estudio especial en donde

¹² Vid. *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco*, artículos 78-A al 78-I.

¹³ Vid. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León*, artículo 64 fracción III, inciso b.

¹⁴ De entrada debe comentarse que la Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas contempla grandes avances para el funcionamiento de la Cámara. Los 172 artículos, organizados en 8 títulos, forman parte de la nueva estructura de este cuerpo normativo. Nosotros destacamos varios aspectos de la misma que inciden directamente en el funcionamiento de ésta Cámara. Por ejemplo, el Título Tercero de la referida Ley Orgánica, tiene por objeto dar claridad a las funciones que la Constitución Política del Estado otorga a la Legislatura, de manera que las funciones son clasificadas y definidas conforme a su naturaleza o finalidad. Así, se recogen las facultades que la Constitución Política del Estado otorga al Congreso con relación al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, al propio Poder Legislativo, a la ciudadanía, a los ayuntamientos y a las atribuciones jurisdiccionales. También llama especialmente nuestra atención otro de los avances visible dentro de las obligaciones y facultades de los legisladores, éstas se desglosan en cinco capítulos que corresponden al Título Cuarto y, uno de ellos, define las conductas sancionables y trata lo relativo a faltas, separaciones y sanciones; tales como el apercibimiento, la amonestación privada y pública, deducciones económicas y hasta el llamamiento al diputado suplente.

se correlacionan todas las áreas involucradas en el asunto que posteriormente serán convocadas a participar en la elaboración de los proyectos legislativos, ya sean dependencias del gobierno local, Ayuntamientos, comisiones del Congreso etc. Como un tercer elemento de la Agenda, se selecciona una metodología de trabajo para el desarrollo del proyecto legislativo, como en su caso puede ser foros de consulta ciudadana, recepción pública de propuestas y trabajo intensivo en comisiones interparlamentarias. El cuarto elemento se refiere a las actividades y fechas fatales para el estudio, dictaminación y presentación del proyecto, finalmente se decide una fecha final para el proceso legislativo del proyecto que culmina con su debida publicación.¹⁵

Sin embargo, a pesar del desarrollo de la figura de la Agenda en algunas entidades federativas, como las que se mencionan, en general la noción y alcance de ésta figura sigue siendo la de un programa legislativo insuficiente y de corto alcance, pues su cumplimiento se encuentra supeditado en gran medida a los acuerdos políticos transitorios de la legislatura en turno, y no refleja una planeación legislativa producto de un consenso institucional y permanente. Como lo refiere expresamente Elías Galaviz:

... La generación de consensos en los procesos de agenda es especialmente difícil en nuestro país porque la experiencia ha demostrado que la voluntad de negociar y alcanzar acuerdos por parte de los partidos políticos es coyuntural y está influida de modo determinante por el calendario electoral. Lo que en un día es aceptable para los Grupos Parlamentarios, con el cambio de la situación política, ya no lo es.¹⁶

En efecto, la actividad legislativa del Congreso de la Unión se encuentra en algunos casos desarticulada, ya que no se indican las prioridades de corto, mediano y largo plazo, y sobre todo sin conferir la continuidad necesaria para atender los rezagos más importantes en materia política, económica y social. Lo que llama aún más nuestra atención, es que las normas que rigen la actuación parlamentaria sean todavía omisas al respecto y no establezcan los mínimos necesarios para alcanzar el nivel óptimo de rendimiento legislativo que exigen nuestros tiempos. A esto debe sumársele desde luego, que actualmente el Congreso Federal no cuenta con los mecanismos necesarios para una

¹⁵ La agenda en comento se encuentra publicada y visible en: <http://www.congresoazac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/gbe/index.cgi?action=agendalegislativa> [Consultado en línea 20 de enero de 2009].

¹⁶ GALAVIZ ELÍAS, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p.69.

adecuada colaboración con el Poder Ejecutivo, quien en realidad, debería ser su interlocutor principal al momento de elaborar los programas y agendas legislativas.

Bajo este contexto, resulta necesario plantearse, ¿Es suficiente que las legislaturas acuerden una serie de temas sobre los cuales habrán de legislar, para estar en presencia de una verdadera *Agenda Legislativa*? ¿Un acuerdo parlamentario puede, en su caso, obligar a los legisladores, grupos parlamentarios y comisiones a trabajar sobre una misma pauta? ¿Cuál es el sentido que las legislaturas acuerden trabajar bajo una serie de temas, si al final no existen disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que den certeza a los representados, en torno a la continuidad y cumplimiento de la planeación legislativa? ¿Son las *Agendas Legislativas* instrumentos insuficientes para vincular las acciones del gobierno y sociedad dentro la actividad legislativa?

Si bien es cierto que buena parte de la intención de tener una *Agenda Legislativa* radica en la definición de los temas torales a legislar, en nuestra opinión y bajo la propuesta a la que pretendemos arribar en esta ponencia, una noción más completa y adecuada para los tiempos de competencia y pluralidad política que se presentan en Congreso Federal, implica que se tomen en consideración los siguientes aspectos:

1. La correcta noción del término *Agenda Legislativa* debe incluir las medidas de carácter técnico al interior del trabajo de la legislatura que hagan factible el seguimiento de una misma política legislativa. De esta manera la dinámica parlamentaria es un elemento interno que debe considerarse como parte fundamental de dicha agenda. En la actualidad se dice qué legislar, pero no se dice cómo cristalizarlo, ni qué medios al interior de las asambleas serán necesarios implementar para lograr que los acuerdos se traduzcan en una legislación eficiente. En esta tesitura, se debe mejorar el trabajo en comisiones y en los respectivos grupos parlamentarios, reforzar las figuras de conciliación y gobernabilidad legislativa reguladas en la LOCGEUM como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos¹⁷, a efecto de que a través de éstos órganos se recupere la estabilidad política necesaria para sentar las bases de una

¹⁷ Tanto la Junta de Coordinación Política como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos son órganos de gobierno al interior del Congreso regulados en la LOCGEUM cuyo actuar conjunto busca la formación de acuerdos y la dirección organizada del trabajo legislativo, sin embargo dista mucho aún de que su actuar brinde los rendimientos esperados por los representados, pues la polaridad política de las cámaras y la falta consensos sobre los temas fundamentales del país es un hecho que se ha hecho más evidente, sobre todo a partir de las legislaturas federales del año de 1997 a la fecha.

verdadera planeación legislativa. La planeación de las agendas trae aparejada necesariamente las siguientes cuestiones: ¿Qué instrumentos legislativos se deben promover, proponer, elaborar para reforzar la gobernabilidad interna del Congreso? ¿Qué deben de hacer los actores del proceso legislativo (comisiones, grupos parlamentarios, legisladores) para avanzar sobre la producción de los proyectos de leyes que hayan resultado de una consulta democrática, lograr su discusión efectiva y aprobación? La *Agenda Legislativa* no puede entenderse si ésta no sirve para dar respuesta a éstas interrogantes, pues en la lógica de la dinámica parlamentaria actual, no solamente resulta necesario decir *qué* legislar, sino también *cómo* y *cuándo*.

2. Si analizamos lo que ocurre en el Congreso de la Unión –y en general a cualquier Parlamento nacional o local– desde la perspectiva funcional, caeremos en la cuenta de que éste órgano no es una institución homogénea ni en su composición ni en su comportamiento, pues hoy cumple con múltiples funciones que no sólo se limitan a la creación de normas, su actuar contempla diversidad de actividades que trastocan los rubros más relevantes de la vida política, social y económica del Estado. Por eso, si pretendemos formular una noción completa de la *Agenda Legislativa*, se debe necesariamente partir de la base fundamental de que el Congreso no es una institución aislada y por ende tiene la responsabilidad social de representar, integrar e involucrar en los procesos legislativos a todos los sectores que confluyen en la vida política y social del país. La *Agenda Legislativa* no puede ignorar esta realidad y ser una especie de *declaración unilateral del Congreso*, al contrario, se requiere que su planeación y elaboración sea omnicompreensiva, que se elabore y diseñe en consonancia con los planes y programas de desarrollo federal y estatales, que se sepan escuchar a todos los sectores, poderes del Estado (especialmente al Poder Ejecutivo), agrupaciones y fuerzas políticas, que se haga efectiva la participación y gestión ciudadana en el trabajo parlamentario y de esta manera se implementen nuevos mecanismos para el acercamiento efectivo del representado con el Congreso¹⁸, que se revisen de manera integral los ordenamientos vigentes y se seleccionen aquellos que deben ser reformados a corto, mediano y largo plazo. Con ello se pretende adecuar las reglas para que las fuerzas políticas, económicas, sociales y todas aquellas que comprenden nuestra realidad nacional, logren

¹⁸ Desde nuestra opinión, los debates nacionales que se realizaron en el Senado de la República con motivo de la Reforma Energética de Mayo de 2008, representan un avance que merece ser reconocido como un mecanismo alternativo para la formación de consensos sobre los temas torales del quehacer parlamentario. Al margen del conflicto político que dio lugar a la realización de los mismos, nosotros destacamos la naturaleza pública de estos debates que duraron 71 días, otorgado plena participación a académicos, expertos en los temas energéticos, políticos, legisladores, los partidos políticos, funcionarios públicos, medios de comunicación y ciudadanía en general. Con estos espacios novedosos para la vida parlamentaria y política de México se sientan las bases para la construcción de una sociedad más informada sobre los asuntos legislativos de mayor relevancia como es el caso de la reforma energética. No obstante se espera que esas aportaciones de la sociedad se reflejen concretamente en proyectos legislativos de trascendencia,

consensuar las bases fundamentales del proyecto de país que deseamos los mexicanos.¹⁹

3. Una *Agenda Legislativa* debe entenderse como un instrumento de amplio alcance que sirva para recuperar la legitimación funcional del Congreso.²⁰ Todas las funciones que hoy en día desempeña el Congreso necesitan una revalorización; la manera de hacer leyes, los actos de control parlamentario, la forma en que el Congreso representa a sus electores etc. En este sentido, la Agenda Legislativa será una herramienta que establezca una nueva organización del Congreso, cuyos beneficios no sólo se reflejarán en la función legislativa, pues las demás funciones que desempeña éste órgano necesitan del mismo modo de un instrumento que organice sistemáticamente toda su potencialidad y por consiguiente, se recupere la credibilidad en esta institución.
4. Finalmente, al hablar de *Agenda Legislativa* estaremos refiriéndonos a un conjunto de reglas debidamente establecidas en los ordenamientos que rigen el actuar del Congreso. Al estar regulada esta figura se evitará la politización del término, se tendrá clara la noción jurídica de lo que verdaderamente debe entenderse por ella y se establecerán las reglas claras que definan su alcance y contenido, lo cual en todo caso, dará como resultado la continuidad y permanencia de una política legislativa de Estado.

3. Consideraciones para la constitucionalización de una Agenda Legislativa Obligatoria

En el apartado anterior analizamos sumariamente las nociones generales de la *Agenda Legislativa* en México tanto el contexto federal como en algunas entidades federativas. Concluimos con una serie de puntos que nos ayudan a comprender el contenido de la *Agenda Legislativa Obligatoria*.

Partamos de hechos probados. La realidad política de la alternancia y los imperativos de un gobierno dividido por los que atraviesa el país, ha vuelto necesario la modernización del marco jurídico del Congreso de la Unión a efecto de alcanzar un nivel confiable y sistematizado para el diseño de las políticas públicas, cuya lógica primordial sea el interés nacional a largo plazo y

¹⁹ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Ed. Porrúa, quinta edición, México, 2008, p. 333.

²⁰ Esto partiendo de la premisa de que el Congreso ha dejado de ser una institución que represente verdaderamente a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Hoy el Congreso se ha convertido en algo que todo podemos apreciar con claridad, una verdadera arena política.

no, como se ha presentado, la formación de acuerdos políticos de naturaleza transitoria o coyuntural.²¹

Sin dejar de lado los diversos programas de trabajo legislativo de los Grupos Parlamentarios y comisiones, es necesario que paralelamente el Congreso cuente con una *Agenda Legislativa* amplia y obligatoria para todos los actores de los procesos legislativos, el gobierno y la sociedad en general. De tal suerte que esta figura pueda servir como un mecanismo eficaz para la integración de los temas y líneas de acción que conformarán las prioridades nacionales.

Pero, ¿Por qué razón debe la Constitución regular lo relativo a una *Agenda Legislativa* permanente para el Congreso Federal? En primer lugar, creemos que la constitucionalización de los principios y reglas fundamentales para la formación de una *Agenda Legislativa Obligatoria* permitirá imprimirle al Congreso la estabilidad y legitimidad necesarias para el diseño, ejecución y evaluación de la política legislativa nacional que prácticamente hoy es inexistente en nuestro país. Como lo comentamos reiteradamente en el apartado anterior, uno de los temas a resolver con prioridad dentro del marco de la reforma del Poder Legislativo mexicano, la constituye precisamente la falta de visión a largo plazo que caracteriza la vida parlamentaria de las Cámaras, el Congreso debería en realidad ser el epicentro de la planeación nacional y el gobierno su interlocutor principal.

Si revisamos a detalle, las normas para la programación y planeación de la actividad legislativa del Congreso de la Unión prácticamente nunca han existido en el texto constitucional mexicano. Hasta hoy el funcionamiento parlamentario no ha contado con un marco constitucional que responda a la composición plural de las Cámaras y a la compleja relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Es una realidad que ya no se puede gobernar sin el Congreso, y que el Congreso debe consolidar una mejor relación con el Ejecutivo dentro de los procesos de formación y discusión de la Agenda

²¹ Desde luego la Ley Orgánica y el Reglamento constituyen ordenamientos primordiales para garantizar el buen funcionamiento del Congreso y de sus respectivas Cámaras. Sin embargo, ambos, aún con sus múltiples reformas recientes, no reflejan el quehacer de las Cámaras ni contribuyen al cumplimiento de sus funciones, antes bien, la práctica ha venido sustituyendo a esas normatividades y prácticas internas por medio de acuerdos parlamentarios. Esta situación abona a la complejidad del problema de la falta de continuación y visión a largo plazo de la actividad legislativa del Congreso.

Nacional. La Constitución no puede ser omisa al respecto, y mientras no se encuentre una fórmula para darle un sentido normativo y garantista al texto de la Constitución de 1917, será necesario ir pensando en las adecuaciones más necesarias para el corto plazo.²²

En segundo lugar, no debemos dejar de lado que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el cuerpo normativo que regula la organización y el funcionamiento del régimen congresional mexicano y es ahí donde debe también regularse la *Agenda Legislativa Obligatoria*, como un instrumento rector de la política legislativa del Estado. Se trata de que en dicha ley se implementen las medidas operativas y técnicas adecuadas para que el proceso que resulte de la Agenda pueda desarrollarse eficazmente en el seno parlamentario.

Para efectos prácticos, dividiremos en dos las consideraciones en torno a la creación de la figura de la *Agenda Legislativa Obligatoria* que se propone en esta ponencia. Primero se esgrimirán las consideraciones de tipo constitucional y posteriormente nos referiremos a aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta como parte de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso.

Aspectos constitucionales:

A. El artículo 26 de la Constitución Federal crea un sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional. Para ese efecto, se considera pertinente institucionalizar la *Agenda Legislativa Obligatoria* dentro del proceso de planeación democrática involucrando la participación del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión en la confección de un programa legislativo prioritario que incluya las propuestas legislativas más relevantes del Ejecutivo, así como los principales temas y líneas de acción que forman parte de las agendas de los Grupos Parlamentarios.

B. Del mismo modo, se requiere establecer con el carácter de facultad imperativa atribuida al Congreso de la Unión, la de elaborar una *Agenda Legislativa Obligatoria* que contemple, al menos, la

²² Para Miguel Carbonell, por ejemplo, en tanto no cambien las condiciones políticas actuales, la vía más prudente para la lograr la consolidación democrática de la nación será la de efectuar una reforma integral a la Constitución vigente en nuestro país. Esa reforma debe incluir, dentro de las propias posibilidades que ofrece el texto de 1917 en su artículo 135, las modificaciones que eviten las contradicciones y la falta de sistematicidad del texto constitucional así como la necesaria refundación del sistema de gobierno, electoral, de partidos y la relación Ejecutivo-Legislativo. Véase, CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente: Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, p. 160.

incorporación de propuestas provenientes de los Poderes de la Unión, de los legisladores federales y demás agentes, políticos y sociales, incluyendo en ella los lineamientos y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.²³

C. El titular del Poder Ejecutivo Federal debe contar con facultades y obligaciones inherentes para elaborar y ejecutar la *Agenda Legislativa Obligatoria*, coordinándose con el Congreso de la Unión de manera institucional y permanente. Todo ello en base a las propuestas que se seleccionen como prioritarias en relación al Plan Nacional de Desarrollo.

D. Para que la *Agenda Legislativa* se sustente como una garantía constitucional a favor de los ciudadanos es necesario consagrar como parte del estatuto ciudadano, el derecho de éstos para participar en la elaboración de la agenda, así como estar informados de manera regular y suficiente de los procesos que resulten de su desarrollo.

E. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso deberá ocuparse de manera preferente al desahogo de los temas que resulten de la *Agenda Legislativa Obligatoria*. Por lo que se refiere a la Agenda Legislativa ordinaria de las Cámaras del Congreso continuará con normalidad su desarrollo conforme ya lo establecen los procedimientos previstos en la ley y el reglamento del Congreso.

F. Atendiendo la calendarización de los periodos de trabajo del Congreso, y con el objeto de dar seguimiento a las actividades que derivan de la agenda legislativa obligatoria, es pertinente dotar a la Comisión Permanente de facultades expresas para vigilar el cumplimiento de las acciones que deriven de la implementación de la Agenda, acordando lo necesario para su seguimiento, dando cuenta al Congreso, luego de que se reanuden sus sesiones, de los obstáculos presentados y de las medidas pertinentes para resolverlos

Aspectos legales:

A. Se propone crear un capítulo comprendido dentro del título primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se denominará "*De la programación y planeación de la Agenda Legislativa Obligatoria*".

²³ Aunque no es el objeto del presente estudio, también resulta indispensable que se pondere la posibilidad de otorgar al Congreso la facultad de analizar, discutir con mayor profundidad el Plan Nacional de Desarrollo. Resulta ilógico que el órgano legislativo apruebe los recursos para hacer viables esos planes y no pueda conocerlos ni debatirlos adecuadamente. Actualmente el Plan Nacional es aprobado sólo por instancia gubernamental y sometida a una opinión protocolaria del Congreso, sin que se otorgue mayor participación en la elaboración de éste al órgano legislativo.

B. Debe crearse una Comisión Bicameral de la *Agenda Legislativa Obligatoria*, integrada paritariamente con Diputados y Senadores, así como con personal de los servicios parlamentarios que permita el presupuesto. Para la implementación de todas las actividades operativas, así como para la investigación y estudios de los proyectos tendentes a realizar y ejecutar la *Agenda Obligatoria*, deberá constarse con partidas presupuestales afectas al presupuesto del Congreso de la Unión.

C. La Comisión Bicameral referida, tendrá como funciones fungir como órgano rector para recabar las agendas de los Grupos Parlamentarios, organizar los eventos de consulta pública, sistematizar la información y las propuestas recabadas, elaborar los diagnósticos correspondientes, establecer un agenda de trabajo común con los órganos de gobierno de ambas Cámaras, formar comisiones conjuntas con el Poder Ejecutivo, así como elaborar el proyecto de agenda, su visión y misión para el cumplimiento de sus objetivos.

D. La Comisión Bicameral organizará de manera obligatoria audiencias o consultas populares para analizar la viabilidad de los temas de la *Agenda Legislativa Obligatoria*, escuchando las opiniones de expertos, especialistas, académicos, sectores productivos y sociales, ONG'S y ciudadanía en general. Así mismo, la comisión deberá adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar la posibilidad de que los resultados de la agenda sean informados oportunamente y en su caso, evaluados por los diversos agentes sociales.

E. Una vez que el Ejecutivo de la Unión remita al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo para los efectos que establece la ley, la Comisión Bicameral propondrá la inclusión del programa de la *Agenda Legislativa Obligatoria*, conforme a los temas, plazos, y calendarios que determine el Congreso, con la opinión del Presidente de la República.

F. La Ley y el reglamento del Congreso determinarán las fechas y plazos a los que se sujetaran los trabajos de la Comisión Bicameral, las comisiones legislativas y demás órganos de dirección política con el objeto de que la elaboración y aprobación de la *Agenda Legislativa Obligatoria* quede incluida en la publicación oficial del plan nacional de desarrollo.

G. El Congreso de la Unión a través de sus órganos de gobierno y de dirección política, implementarán un sistema de tecnología e informática por medio del cual cualquier persona podrá solicitar y

obtener información, así como participar en el análisis, discusión y evaluación de los temas que comprende la *Agenda Legislativa Obligatoria*.

H. La mesa directiva, la junta de coordinación política, la comisiones legislativas y demás órganos de dirección política y administrativa de ambas Cámaras ejercerán las funciones que sean necesarias para participar en el procedimiento de elaboración y aprobación, en su caso, de la *Agenda Legislativa Obligatoria*.

FUENTES DE CONSULTA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León;
Ley Federal para la Reforma del Estado;
Ley de Planeación;
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco;
Ley de Planeación para el Estado de Jalisco;
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla;
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León;
Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas;
CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente: Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004;
CHARRON, Jean, *Los medios y las fuentes; los límites del modelo de agenda-setting*, en Gauthier Giles, et. al., *Comunicación y política*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 1995;
COVARRUBIAS DUENAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Ed. Porrúa, quinta edición, México, 2008;
GALAVIZ ELÍAS, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006;
KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, imprenta Universitaria, México, 1949;
MEYERNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en el Congreso Mexicano*, en: *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Editado por Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003;
MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001;
OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Francisco, *El desarrollo del Derecho a la información en México desde la perspectiva de la agenda-building*, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México, 2008.

“INTERDICCIÓN”

**Por: DR. LORENZO RODRÍGUEZ GALLARDO¹
LIC. CYNTHIA ALEJANDRA RODRÍGUEZ ESPARZA²
LIC. MA. DE LOURDES AMÉZQUITA RUIZ³
LIC. JORGE EDUARDO PÉREZ⁴**

RESUMEN

Considerando que la salud mental y el bienestar son fundamentales para la calidad de vida de las personas y la sociedad, la interdicción se crea como solución y una protección legal para los incapaces mentales, sin embargo, éste ha sido tomado de forma tergiversada por aquellas personas directamente involucradas con un incapaz mental, por ello el sistema jurídico vigente ha tratado de subsanar este fenómeno.

Los límites de las maniobras que un tutor pueda llegar a forjar en detrimento del patrimonio del enfermo mental, no han sido suficientes; en consecuencia en la actualidad existen vacíos legales, que malforman el espíritu de la ley en este sentido. Todo esto basado en acepciones y arcaísmos médicos ya en desuso, hace que al discapacitado se le discrimine y se le minimice la promoción de sus derechos humanos y civiles.

Cuando se considera también, que existe todavía una falta de comprensión y de inversiones para la promoción de la salud mental y la prevención de sus trastornos, así como una falta de apoyo a la investigación médica y a las personas con problemas de salud mental, el fenómeno se agrava aún más.

¹ DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE AGUASCALIENTES (IIL)

² COORDINADORA ACADÉMICA DEL IIL-AGUASCALIENTES.

³ INVESTIGADOR DEL IIL-AGUASCALIENTES

⁴ INVESTIGADOR DEL IIL-AGUASCALIENTES

“INTERDICCIÓN”

I.- INTRODUCCIÓN

Pocas son las personas que tienen conocimiento o cuando menos una noción cercana de lo que significan los juicios de interdicción, un término que resulta ajeno para la mayoría, aunque no para los especialistas del derecho.

Debido a que una persona con discapacidad intelectual no podrá tomar decisiones sobre su vida y patrimonio, es necesario que al cumplir 18 años de edad, los padres tramiten el juicio de interdicción, que es la declaración legal del nivel de capacidades e incapacidades de la persona especial, que permite el nombramiento de un tutor, que lo represente legalmente y de un curador, quien es el encargado de vigilar al tutor.

En materia jurídica, el juicio de interdicción consiste en declarar a una persona incompetente para manejarse en forma autónoma, debido a limitaciones o alteraciones de la inteligencia que les impide gobernarse o manifestar su voluntad, por lo cual es necesario nombrar a otra persona que lo represente legalmente.

Es por ello, la importancia de tener presente que el juicio de interdicción, es una solución viable y legalmente sustentada, para proteger a las personas incapaces.

En este artículo, se pretende incorporar nuevos elementos esenciales en cuanto a la visión, actualmente existente, desde el punto de vista jurisprudencial y doctrinal, en lo que respecta a la interpretación de la escasa normativa procedimental existente y de la doctrina de los órganos jurisdiccionales que, hasta el momento, se ha venido produciendo en relación con esta clase de acciones. Lo anterior será parte de nuestro objetivo último, al final de la investigación nos daremos cuenta si se logro el alcance final.

Por otro lado, existen diferentes causas por las que una persona puede declararse incapaz en cuanto a su autonomía, en particular aquí se referirá exclusivamente a la incapacidad mental. Ello a manera de delimitar nuestro análisis y objeto de estudio y no perdernos en el extenso bagaje jurídico del tema.

Habiendo precisado la anterior procederemos a enunciar un concepto de juicio de interdicción, que a nuestro parecer puede ayudarnos en el análisis mencionado.

“El juicio de interdicción se ejerce cuando existe una persona, que ha perdido su capacidad de ejercicio por problemas físicos o mentales, por lo tanto, es declarada incapaz para hacerse cargo de asuntos que tienen que ver con su autonomía, aunque sea mayor de edad, por lo que se hace la designación como tutor a una persona cercana” (Alvarado Siboney: 2008)

Es un mal llamado juicio pues no se va a pelear con nadie, más bien es una petición a un juez de lo familiar para informarle que tenemos a una persona mayor de edad, que ya salió de la patria potestad, y que por alguna circunstancia tiene discapacidad, por lo que no se puede valer por sí misma en sus actos civiles y jurídicos, por lo tanto requiere de alguien que lo represente desde el punto de vista civil.

Hay personas que desconocen este tipo de disposiciones, sin embargo, es muy importante conocer lo que establece la ley, en torno a los derechos de las personas que son declaradas incapaces.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.- ¿Es necesario reformar el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en la parte de interdicción por discapacidad intelectual?

III. OBJETIVO

1.-Analizar el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en la parte de interdicción por discapacidad intelectual y hacer una propuesta de reforma.

IV. HIPÓTESIS

1.- Es necesario reformar el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en la parte de interdicción por discapacidad intelectual por existir incertidumbre patrimonial del incapaz.

Tipología de la Hipótesis: Hipótesis correlacional

Si se reforma el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en la parte de juicio de interdicción por discapacidad intelectual probablemente conlleve a una menor incertidumbre patrimonial de parte del incapaz, así como a una menor discriminación del mismo.

V. METODOLOGÍA

Seguiremos los lineamientos de la metodología cualitativa, con un enfoque holístico, interdisciplinario.

Como puede apreciarse, esta parte del trabajo tiene un enfoque conceptual, de cotejo y aplicación a la realidad, para precisar las categorías de análisis y darle validez a la metodología de sistematización sociológica de un lado, y jurídica del otro, que estructuran en conjunto el estudio. No debe extrañar, por lo tanto, que la reflexión que se propone en esta parte sea básicamente sociológica y médica.

No obstante, progresivamente el trabajo se torna jurídico, explicándose con los fundamentos antes anotados, el carácter, las limitaciones y la provisionalidad de la legislación en el tema de interdicción.

VI. JUSTIFICACIÓN

Cuando los padres mueren las personas con necesidades especiales, se quedan con sus parientes, en asilos o, en el peor de los casos, desprotegidos totalmente. Mientras los padres no tengan previsiones, como lo es un juicio de interdicción, los jóvenes no pueden reclamar ni requerir ninguna situación legal, lo que hace que los mismos familiares u otras personas los despojen de sus bienes.

Por esta razón, la interdicción es una institución jurídica establecida en provecho del propio individuo a quien se le impone, y hasta cierto punto en bien de la sociedad.

VII. ANTECEDENTES

En el ámbito internacional, es a partir de la década de los setenta, cuando el interés por el tema de la discapacidad comienza a incrementarse gradualmente. La Asamblea General de Naciones Unidas difundió en 1971, La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud(OMS) , a través del Centro de Clasificación de Enfermedades de París , desarrollo una propuesta clasificatoria que fue aprobada con carácter experimental en 1976; esta fue publicada 1980 con el título International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps. En 1983 se edita en español con el Título de Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM). (Santiago Sánchez, Palencia Ramos: 1992).

La realización de la 14° Conferencia Mundial de Rehabilitación Internacional influyó para que en 1981 fuera considerado como el Año Internacional para las Personas con Discapacidad.

La promulgación del Año Internacional para las Personas con Discapacidad (1981), y la aprobación del Programa de Acción Mundial para impedidos, el 3 de diciembre 1982, es el punto de partida para la implementación de estadísticas sobre las características de las personas con discapacidad. (Asamblea General de las Naciones Unidas: 1982)

VIII.-MARCO CONCEPTUAL

Definición de discapacidad mental

El concepto de discapacidad mental ha sufrido muchos cambios a través del tiempo, por ejemplo durante el siglo XIX se asoció con nociones como locura o idiotismo; estas concepciones han quedado atrás, a partir de que se planteó por primera vez una definición de retraso mental en la que dice “se caracteriza por ser un déficit intelectual constatable, de origen orgánico que no es curable” (E. D. Esquirol: 1818).

Se trataría de un estado de agenesia intelectual, en la que la inteligencia nunca ha llegado a desarrollarse, a diferencia de la demencia que constituiría una alteración irreversible” (Verdugo, 2002).

La anterior definición ha sido objeto de debate y ha sufrido algunas modificaciones; La Asociación Americana sobre Personas con Deficiencia Mental , marcó un cambio de paradigma en la concepción y proporcionó una definición que es más aceptada y está vigente en los medios científicos y profesionales.

"El retraso mental hace referencia a limitaciones sustanciales en el funcionamiento real. Se caracteriza por un funcionamiento intelectual

significativamente inferior a la media, que generalmente coexiste junto a limitaciones en dos o más de las siguientes áreas de capacidades de adaptación: comunicación, cuidado de sí mismo, vida en el hogar, capacidades sociales, utilización de la comunidad, autodirección, salud y seguridad, capacidades académicas funcionales, tiempo libre y trabajo. El retraso mental ha de manifestarse antes de los 18 años de edad." (Ibíd)

En el caso de México la definición utilizada es aquella en la que se considera a las personas con discapacidad mental como "personas que presentan limitación de la capacidad para el aprendizaje de nuevas habilidades; trastorno de conciencia y capacidad de las personas para conducirse o comportarse, tanto en las actividades de la vida diaria como en su relación con otros individuos." (INEGI: 2000)

Clasificación Internacional de Enfermedades C.I.E.- 10º

La C.I.E., es adecuada para clasificar enfermedades y otros tipos de problemas de salud. Hasta el momento es considerado como la estructura más útil que cualquiera de las alternativas que se han probado.

Actualmente se encuentra en su décima revisión (CIE-10) la cual fue adoptada en la Cuadragésima Tercera Reunión Mundial de la Salud en el año 1990 en Ginebra. (H. Melgar, J. Mosquera, W. Mestanza, J. Piñeyro: 1995)

Trastornos Mentales y del comportamiento

Retraso mental

F70	Retraso mental leve
F71	Retraso mental moderado
F72	Retraso mental grave
F73	Retraso mental profundo
F78	Otros tipos de retraso mental
F79	Retraso mental, no especificado

Estado de interdicción:

La incapacidad legal, se predica de aquellos que “por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla.” (Rios Espinoza: s.f.)

IX.- DISCUSIÓN

Con lo anterior, el sistema seguido por algunos ordenamientos jurídicos como es el de Aguascalientes, que establece en su Capítulo IV Artículo 508 del Código Civil que cataloga al adulto incapaz como una persona que se encuentra en estado habitual de imbecilidad, idiotismo, y/o demencia ha sido criticado por considerarse que no está en armonía con los modernos conocimientos de la psiquiatría, pues existen una serie de estados mentales que no pueden encajar en una enumeración legal, pero que sin embargo, determinan en el individuo una incapacidad para proveer a sus propios intereses.

Por otra parte, las investigaciones científicas continúan y cada día nuevos tipos de alteraciones mentales se definen, y la ley no puede ser modificada al paso en que la ciencia avanza, por lo tanto resulta más conveniente la utilización de expresiones más amplias que permitan la ubicación dentro de la norma de los nuevos términos médicos, pues es preciso señalar que este tipo de expresiones se utilizaban en décadas pasada, ahora en la era contemporánea se encuentran en desuso por considerarse un arcaísmo médico.

Habida cuenta que los cambios en las palabras acarrear cambios en las actitudes, me parece muy adecuado que se sustituyan términos que se utilizan hace años tales como "imbécil" o "idiota" por los de "personas con retraso mental severo o profundo". “Es importante acostumbrarnos a utilizar términos como " con deficiencia mental o con retraso mental” y no a "deficientes mentales o retrasados

mentales" porque, al calificarlas como "personas", el sustantivo es su carácter personal y no el hecho de ser "deficientes". (Gafo:1992)

Es importante destacar que para que una persona pueda ser sometida a interdicción, es preciso que se halle en estado habitual de defecto intelectual, estado que no excluye los intervalos lúcidos.

Apoyando lo anterior en entrevista con el Dr. Orlando Don Blaizes Peters Director del Hospital de Neuropsiquiatría "Dr. Gustavo León Mojica García", del Estado de Aguascalientes, mencionó que al participar como perito dentro del procedimiento del juicio de interdicción, todos los médicos que laboran dentro de esta institución están declarando en un solo sentido, el cuál consiste en manifestar que para que una persona se le declare incapaz de forma permanente sigue siendo complicado, es decir, juzgar en un primer momento a una persona incapaz mentalmente sería irresponsablemente de parte de los médicos, es por ello que los médicos peritos del Neuro-psiquiátrico declaran consistentemente en todos los juicios donde han sido requeridos, que la persona incapaz que está en proceso de interdicción ciertamente puede observarse en ese momento un adulto con deficiencia mental, sin embargo, por el contrario no podrían aventurarse que en el pasado también lo fue y en un futuro próximo lo seguirá siendo-incapaz mental-.

Con ello, se presume que aunque existen test psiquiátricos que podrían inferir lo anterior, seguiría siendo solamente una presunción. Esto abona aún más a la dificultad de manifestar el estado de interdicción en un adulto, ya que el defecto intelectual debe ser habitual.

Por otro lado, desde un punto de vista filosófico y jurídico, el enfermo mental que haya realizado un acto en tal estado, no puede ser considerado como autor del hecho. Así cualquier acto jurídico –matrimonio, testamento, etc.- que celebre un alienado, está afectado de "incapacidad integral" (Grimaldi de Caldera, Bilbao de Romer: s.f.) porque su capacidad ha dejado de ser para convertirse en incapacidad natural, general y absoluta, solo comparable a la de un niño. No basta

con decir que el acto es nulo porque ha faltado la voluntad, sino que se le considera como inexistente.

“La acción para solicitar la interdicción si bien la ley la hecho en gran manera extensiva a unas personas se le permite por interés de piedad, a otros por interés pecuniario y a la autoridad en interés social. Fuera de ellas nadie más puede intentarla ya que sería sumamente peligroso para la libertad de los ciudadanos” (Ibíd.)

Siguiendo con el análisis jurídico en el artículo 801 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, que a la letra dice: “Si del dictamen resultare comprobada la demencia o por lo menos, *duda fundada acerca de la incapacidad* de la persona cuya interdicción se pide, el tribunal dictará las siguientes medidas...”

Se entiende de lo anterior, que basta la denuncia de este estado de demencia y la práctica de un examen pericial especializado en las condiciones especificadas en el Código de Procedimientos Civiles, para que aún no comprobada la incapacidad, baste la *duda fundada acerca de la capacidad* para que se prive de personalidad de ejercicio al presunto incapaz.

Por lo tanto, en la tutoría interina se debería limitar los actos hasta obtener una sentencia definitiva, es decir manifestarle al tutor interino expresamente lo que puede y no hacer, lo anterior en razón de que siguiendo como está la norma atenta contra el patrimonio del presunto incapacitado, puesto que en esta etapa todavía se presume de cierta duda aunque fundada, es decir, una *duda fundada* es una probabilidad de "apariencia" de verdad (cualidad de verosímil), que puede suceder. Y una cosa es poder probar algo con base en buenas razones y otra la fundada "apariencia" de que ese algo es o ha sido. Resumiendo: no son lo mismo la apariencia de un hecho como sería lo sería la *duda fundada* que poder probar un hecho.

Por otro lado, antes de dictar las medidas de las que habla el artículo 801 del Código referido, e inmediatamente presentada la solicitud de interdicción el juez debería ordenar como primera providencia y antes de nombrar tutor interino, practicar un interrogatorio al presunto incapaz articulado por el propio juez, ello da certeza jurídica de plena intervención al demandado. Ya que en ningún momento procesal se obliga al juez a tener contacto directo con el demandado.

Otra premisa que me gustaría tocar es que, en la práctica se ha venido observando que si no es por un interés meramente económico, el discapacitado mental no es tomado en consideración ni siquiera por sus familiares más cercanos, es decir, se le ve como una carga social y se le relega a situaciones de discriminación.

Por el contrario, si se encuentran en el supuesto de propietarios de bienes o son favorecidos por una herencia, es ahí cuando se revierte esa apatía familiar por un interés mayúsculo de parte del promovente del juicio de interdicción para ser él la persona encargada de administrar esos bienes, resultado de la interdicción.

Por ello, iniciar la normativa procedimental de un juicio de interdicción es relativamente sencillo, ya que se lleva mediante la vía de jurisdicción voluntaria, ello hasta que nos topamos con la publicación de la sentencia, ya que como lo ordena el artículo 806 del Código de Procedimientos Civiles Vigente para el Estado de Aguascalientes, se debe publicar en el Periódico Oficial del Estado y en un diario de mayor circulación estatal, tres veces consecutivas de siete en siete días, lo cual retrasa en mucho dicho procedimiento.

Por otro lado, una de las limitaciones a que se ha enfrentado la acción de interdicción es que...

“al momento de hacer la designación de los tutores se ha encontrado con que no existe quien se pueda hacer cargo y las personas que podrían hacerlo

se niegan a aceptar el cargo motivo por el cual, el juez tiene que tomar la decisión de nombrarlos, y en su caso recurrir a la Procuraduría de la Defensa del Menor en el Estado.

Otro de los casos que regularmente nos encontramos es que varios de los posibles tutores no quieren desempeñar la función y la tarea del juez es dictaminar quien realmente tiene el interés jurídico y social de cuidar tanto al incapacitado, como a sus bienes si estos existen, ya que la mayoría de las veces los mueve el carácter económico.” (Ponce Sánchez: 2009)

Aunque está reglamentado la rendición de cuentas en los artículos 833 y 834 del Código de Procedimientos Civiles Vigente en el Estado, el cual hace refieren a la vigilancia y rendición de cuentas de la tutela, sin embargo, en el momento de llevarse a cabo en la institución real existen vacíos donde se pueden amparar los tutores para no llevar acabo está obligación, o definitivamente falsear sobre el particular de los bienes administrados, esto es porqué...

“...nos hemos encontrado con tutores que al momento de rendir cuentas del estado financiero del incapaz, manifiestan que no existen bienes que administrar sin poder corroborar que realmente sea cierto, razón por la cual, se debería de rendir un informe más de tipo contable con documentación respaldatoria, para lograr un informe contable imparcial, veraz y completo. Todo ello, para conocer con detalle los rendimientos de la administración o en su caso las pérdidas de los mismos. “ (Ibíd.)

Con ello, se reduciría el margen de discrecionalidad de los tutores, ya que con ello se favorece la corrupción y la impunidad. Se debe enfrentar y revisar los actos que son resueltos con absoluta discrecionalidad, sin elementos que acoten las facultades de los tutores para que den al incapaz un nivel de vida mínimo aceptable, sin que ello vaya en detrimento de sus bienes.

Por otro lado, a manera de propuesta de reforma, en el artículo 799 del Código de Procedimientos Civiles se menciona que la declaración de incapacidad por causa de demencia, idiotismo, imbecilidad...podrá pedirse entre otros por el “Consejo Tutelar...pero en la realidad nos encontramos que está figura es inoperante por lo cual debería existir algún órgano que regulase a este”, (Ibíd.) o alguna acción que le diera seguimiento para su verdadera aplicación.

Finalmente, en los ordenamientos anteriormente citados, no existe ningún apartado que procure la atención del incapaz intelectual, en sentido anímico ni tampoco implica en ningún punto una revisión médica periódica que involucre el reconocimiento del estado de salud del incapaz.

Otro punto que me parece esencial, sería el de cubrir aquellas necesidades psicoafectivas, las cuales en los ordenamientos jurídicos no se contemplan ello conlleva a la deprivación psicoafectiva, ello desencadena no encontrar un sentido de vida.

De lo expuesto anteriormente se puede resolver los siguientes...

X.- RESULTADOS

En todas las legislaciones modernas, la enfermedad mental da lugar a sistemas de protección tanto del individuo afectado como de la sociedad en la que éste se desenvuelve. El grado de protección depende en buena medida, de la intensidad de la enfermedad, tanto en lo relativo a la calidad de la misma como a su habitualidad.

En este orden de ideas, la protección civil al enfermo mental fluctúa entre la limitación de la capacidad negocial y la privación total de la misma; y, la sujeción, en consecuencia, a un régimen de curatela o a un régimen de tutela, con las implicaciones que éste último tiene en cuanto al gobierno de la persona del enfermo.

A manera de cierre y con la intención de provocar un análisis más profundo en el tema, ponemos sobre la mesa las siguientes cifras, que aunque frías sirven de soporte a las acepciones anteriormente mencionadas.

En Aguascalientes, el número de juicios iniciados por interdicción, durante el año 2008 se encuentra en un aproximado de 90 casos, siendo estos de 20 a 30 casos por cada Juzgado Familiar, en el entendido de que el Poder Judicial cuenta con 4 Juzgados Familiares.

Ahora haciendo una relación de tipo meramente explicativa, tenemos que en el año 2000 el número de personas con alguna discapacidad intelectual llegaba a 3.088 (INEGI:2000), por otro lado al hacer un análisis prospectivo de carácter interpretativo con rigor metodológico y tomando como base los siguientes variables:

- Variables de memoria de la historia,
- del conocimiento adquirido,
- variables del futuro,
- del conocimiento por venir y,
- variables de fines y objetivos,

Con lo anterior llegamos a las siguientes conclusiones, para el 2009 el total de las personas incapaces se tornarían en un intervalo de 20, 584, disgregando en género quedarían en 10,774 hombres y 9810 mujeres.

Cabe resaltar, que en el Estado de Aguascalientes, las últimas cifras oficiales son aquellas contabilizadas al 2000, a casi una década de distancia no han sido actualizadas, quiero pensar por desconocimiento al respecto y no por falta de interés.

Retomando la hipótesis correlacional planteada al inicio que señala lo siguiente:

“Si se reforma el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en la parte de juicio de interdicción por discapacidad intelectual, probablemente conlleve a una menor incertidumbre patrimonial de parte del incapaz, así como a una menor discriminación del mismo.

Después de nuestro análisis, se puede admitir provisionalmente esta hipótesis, con la precisión de que mientras no surja otra mejor; el supuesto quedara probado con el margen de error que toda variable de tipo social conlleva, por el dinamismo del fenómeno estudiado.

Con ello se propone la siguiente reforma del Código Civil del Estado de Aguascalientes, así como al Código de Procedimientos Civiles en todas aquellas partes donde se hace mención al incapaz mental como demente, idiota, y/o imbecil se cambie las anteriores acepciones por “trastornos mentales y de comportamiento” (C.I.E. 10)

De las premisas anteriormente expuestas se tornan las siguientes conclusiones, de las sentencias que declaren la interdicción y de las que se les pongan término, se publicará solamente un extracto de la misma en el Periódico Oficial y en un diario de circulación estatal, por una sola ocasión. Con ello el sistema procesal se vuelve más sucinto, y los costos de la publicación se minimizan significativamente.

Por otro lado, además el juez deberá ordenar la vista semestral de un médico de preferencia alienista para efecto de que revise el estado de salud del incapacitado y rinda un informe, así como de la visita de un trabajador social a disposición del Consejo de Tutelas y/o a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en su respectivo caso, para que revise las condiciones humanas y sociales del domicilio en que habita el incapacitado.

Con lo que respecta a la rendición y transparencia de los bienes administrados por el tutor, se deberá de rendir un informe más de tipo contable con documentación respaldatoria para lograr una rendición contable imparcial, veraz y

completo, todo ello, para el desglose de los bienes que tuvieron a su cargo, conocer la situación que guardan los frutos que han rendido y los intereses producidos en su caso durante el año.

Todo lo expuesto anteriormente tiene una finalidad más profunda que la simple enunciación académica, es provocar una discusión de crítica emancipadora del estudio del enfermo mental en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro lado, llegamos a la conclusión convergente de que urge una revisión a fondo, de las disposiciones civiles sobre protección de los enfermos mentales, originadas hace más de 60 años (Periódico Oficial: 1947), sobre todo en el campo de la psiquiatría y la psicología que ha sufrido una verdadera revolución en las últimas décadas, así como a la protección legal de la persona y del patrimonio del enfermo mental, sin dejar soslayado la parte humana.

XI.-REFERENCIAS

- Alvarado, Siboney. (2008). *Juicio de Interdicción*. El zócalo. Obtenido el día 25 de marzo de 2009 desde <http://www.zocalo.com.mx/articulos>.
- Santiago Sánchez, Palencia Ramos.(1992). *Discapacidad y sociedad*. Papeles del Psicólogo, Num 54. Obtenido el día 20 de marzo de 2009 desde <http://www.papelesdelpsicologo.es>
- Organización de las Naciones Unidas (1971). *Declaración de los derechos del retrasado mental*. Proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2856 (XXVI), del 20 de diciembre de 1971. Obtenido el día 20 de marzo de 2009 desde <http://www.cndh.org.mx>
- Dominique Esquirol, Jean Etienne. (s.f.) *La nosología de Esquirol marca un neto progreso sobre la de Pinel*. Obtenido el día 15 de marzo de 2009 desde www.arespsi.com.ar/psicopato/esquirol.htm
- Verdugo Alonso, Miguel Ángel. (1998). *Personas con Discapacidad*. Editorial Siglo XXI. Madrid, España.
- Ibíd. (s.f.). *Análisis de la definición de discapacidad intelectual de la asociación americana sobre retraso mental de 2002*. Instituto Universitario de Integración en la Comunidad. Universidad de Salamanca. Obtenido el día 15 de marzo de 2009 desde inico.usal.es/publicaciones/pdf/AAMR_2002.pdf
- INEGI. (2001). *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. Editorial. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México.
- H. Melgar, J. Mosquera, W. Mestanza, J. Piñeyro. (1995). *Un modelo de clases para la adaptación de la clasificación internacional de enfermedades*. Obtenido el día 08 de marzo de 2009 desde <http://bvs.sld.cu/revistas/bfm/Volumenes%20anteriores.pdf/vol8/no1/icidad07.pdf>
- Ríos Espinosa Carlos. (s.f.). *Todos somos incapaces*. Obtenido el día 10 de marzo de 2009 desde http://confe.org/blog/media/blogs/a/Todos_somos_incapaces.pdf

- Gafo (2002). Lacadena Juan Ramón.(1999). *Genética y deficiencia mental*. Obtenido el día 28 de marzo de 2009 desde http://Juan Ram3n Lacadena - GEN3TICA Y BIO3TICA - C_N_I_C_E.htm
- Grimaldi de Caldera Elvira, Bilbao de Romer Graciela. (s.f.). *El enfermo mental en nuestro ordenamiento jur3dico*. Obtenido el día 12 de marzo de 2009 desde <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/52/52-3.pdf>
- Ponce S3nchez Juan Manuel (2009). Entrevista realizada al Magistrado Presidente de la Primer Sala del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado.
- Peri3dico Oficial del Estado. (1947). *Suplemento al N3mero 49 del Peri3dico Oficial. 3rgano del Gobierno Constitucional del Estado*.

XII.-BIBLIOGRAFÍA

- Poder Judicial de estado de Aguascalientes (2008) *Bolet3n Estad3stico*. Obtenido el día 12 de marzo de 2009 desde <http://www.poderjudicialags.gob.mx>
- C3digo Civil del Estado de Aguascalientes. (1995). *Peri3dico Oficial* Obtenido el día 02 de marzo de 2009 desde <http://www.congresoags.gob.mx/docs/LegislaturaLX>
- C3digo de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes. (1947) *Peri3dico Oficial*. Obtenido el día 02 de marzo de 2009 desde <http://www.congresoags.gob.mx/docs/LegislaturaLX>

ACTUALIDAD DE LA INSTIUCIÓN MUNICIPAL EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Por: Miriam Gutiérrez Sánchez

Resumen

Si bien el Municipio ha asumido, a partir de sus orígenes Prehispánicos, un significativo desarrollo, sobre todo a partir de la Constitución de 1917 y sus distintas reformas, ejemplo de ello es que varios Estados han renovado su nivel Institucional, se propone la ampliación del Marco Constitucional, a través de una Ley Reglamentaria al artículo 115, la cual genere un mejor desarrollo de la Libertad Municipal que conlleve su autogobierno y una mayor autonomía, para así consolidarse un verdadero Orden de Gobierno como lo establece la Constitución.

Explicación General

Es importante que el Municipio Mexicano vea reflejada la solución de sus necesidades con las propuestas que se presenten, a través de puntos más concretos que surjan de la práctica democrática que se genera en las sociedades municipales, en la concepción de un nuevo orden de gobierno, pero sobre todo con una visión más amplia que surja en el contexto de la Reforma del Estado.

El Federalismo Mexicano.

Nuestro país se encuentra regido por un sistema federal de acuerdo al artículo 40 Constitucional que expresa “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental”.

Conformación de los Poderes en los distintos órdenes de Gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, (artículos 39 y 41 constitucionales).

De acuerdo a lo anterior es importante establecer que la conformación de los poderes en los distintos órdenes de Gobierno se encuentra constituida de la siguiente manera:

Poderes-Orden	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal	Presidente de la República.	Congreso de la Unión.	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Estatal	Gobernador.	Congreso del Estado.	Tribunal de Justicia Superior.
Municipal	Presidente Municipal.	Ayuntamiento.	

De forma particular el Municipio es un orden de Gobierno que constituye la base para la división territorial y la organización política y administrativa de cada Entidad.

Antecedentes del Municipio en México

La historia política del Municipio en nuestro país puede reconstruirse y ser comprendida como movimiento político social que ha reivindicado a la libertad municipal en distintos momentos. Es decir los antecedentes trascendentales se desarrollaron en los siguientes periodos:

Época Prehispánica. En esta época se desarrollo la figura del *calpulli* cuya organización familiar evoluciono en el Imperio Azteca, se caracterizaba por tener un gobierno propio, además de contar con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera.

Los Primeros Ayuntamientos. Al inicio de la Conquista se originaron los primeros Ayuntamientos, quienes se ocuparon de dictar normas para el trazo de sus poblaciones y así regular la vecindad de los españoles.

El primero de ellos fue instalado en la Villa Rica de Vera Cruz el 22 de febrero de 1519. Más tarde se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México.

El Municipio en el Virreinato

Posteriormente de la consumación de la Conquista, el Municipio en la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas, como en las nuevas poblaciones de españoles quienes hicieron del municipio una fortaleza y forma originaria de organización política. El modelo de municipio implantado en México durante la Colonia había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, gracias al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas, lo que propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal.

El Municipio en el México Independiente

El marco jurídico de la nueva organización política del Municipio se comenzó a desarrollar con el movimiento de Independencia, en los siguientes ordenamientos:

➤ **Constitución de Cádiz.** Esta Constitución fue promulgada el 19 de marzo de 1812, estableció la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional dando fin a las regidurías perpetuas.

➤ **Constitución de 1824.** Sólo tocó muy poco el problema del Municipio al establecer que en los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernadores y repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos.

➤ **Constitución de 1836.** Suprimió los ayuntamientos por lo que los pueblos fueron gobernados por jueces de paz, prefectos y subprefectos.

Es en ese mismo año se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, cuyo contenido en materia municipal consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos, puertos con más de 4 mil habitantes y pueblos con más de 8 mil habitantes. En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

➤ **Constitución de 1857.** Este ordenamiento mencionaba, que se elegiría popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales, y que todo mexicano debía contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica, también contemplaba la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el Padrón de su Municipio, de tal manera que los Estados de la Federación normaban y reglamentaban sus régimen municipales.

➤ **Periodo Porfirista.** En este período, el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En el año de 1897, se publicó un ordenamiento denominado Ley General de Ingresos Municipales la cual establecía los impuestos municipales.

La Organización Municipal no era ejercida, pues quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

➤ **Movimiento Social de 1910-1917.** La Libertad Municipal fue una de las causas principales por las que se luchó durante el movimiento social de esos años. En este movimiento se efectuaron determinados planes cuyo contenido beneficiaba a los Municipios.

Es decir el Plan del Partido Liberal Mexicano, propuso consagrar la libertad municipal en dos de sus disposiciones al establecer la supresión de los Jefes Políticos y la Reorganización de los Municipios que eran suprimidos, así como también restablecer el Poder Municipal.

El Plan de San Luis señalaba la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos.

El Plan de Ayala dictó la Ley General sobre las Libertades Municipales, reglamentándose la autonomía política, económica y política del Municipio.

En el Plan de Guadalupe se dan las medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una Institución Constitucional.

➤ **La Constitución de 1917.** El 1 de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando la institución del Municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México. La presente Constitución se refiere al Municipio Libre como la base de la Organización Política y de la Administración Pública de los Estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su organización división territorial y de su Organización Política y Administrativa el “Municipio Libre”, conforme a las siguientes bases siguientes.

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los Municipios estarán investidos de Personalidad Jurídica para todos los efectos legales.

Reformas Institucionales en materia Municipal

A partir de la Constitución de 1917, la definición institucional del Municipio se ha desenvuelto en dos ámbitos de competencia: el nacional y el respectivo de los estados. La consecuencia es de una enorme relevancia es decir el Municipio dejó de ser objeto exclusivo del régimen interior de cada estado en la medida que se definió como una institución de la Constitución Nacional.

Hasta el momento el Municipio (particularmente el artículo 115 Constitucional), ha tenido varias reformas, por la importancia que generan cada una de ellas se mencionan de manera breve:

Año	Contenido de la Reforma
1928	Disminuye el número menor de representantes en las Legislaturas de los Estados.
1933	Elección de los Miembros del Ayuntamiento
1943	Se amplía el período de los Gobernadores.
1947	Las mujeres tienen el derecho a votar y a ser votadas.
1953	Elección de los miembros del Ayuntamiento.
1976	Se reforma lo relativo a los Asentamientos Humanos (Centros Urbanos, Reservas Territoriales).
1977	Se introduce el principio de representación proporcional (Regidores).
1983	Primera reforma en materia Hacendaría para los Municipios.
1987	Se reforma lo relativo a las Elecciones de Representación Proporcional.
1999	<p>En esta reforma se estableció:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa (fracción primera) • Establece la obligación del Ayuntamiento para reglamentar los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, así como entre los municipios y el gobierno del estado y entre los propios municipios (fracción segunda) • Establece la coordinación y asociación de los municipios para una mejor prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan (fracción tercera). • Concede atribuciones que benefician a los municipios (fracción cuarta). • Faculta a los Municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional (fracción quinta). • Delimita la jerarquía de mando sobre la fuerza pública entre el Ayuntamiento y el Gobernador (fracción séptima).
2001	Se adiciona lo relativo a los Pueblos y Comunidades Indígenas.
2008	Establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Es importante señalar que de las anteriores reformas, el desarrollo conceptual y jurídico del municipio ha procedido de las evoluciones a la Constitución general, como muestran las experiencias de 1983 y 1999.

En comparación, la contribución de cada una de las entidades ha sido escasa para el desarrollo municipal, es decir en la mayoría de las legislaturas estatales se han limitado a añadir a sus Constituciones las mismas disposiciones de la Constitución Fundamental, sin renovar el diseño institucional del municipio e incluso, sin revisar algunos hechos que arrastran de tiempo atrás. Sin embargo con la reforma de 1999, algunas entidades corrigieron el rumbo, es decir aportaron elementos más originales y puntuales. Sin embargo, el panorama nacional continúa siendo de escasa innovación legislativa en determinados estados.

A pesar de lo anterior, se considera que los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo tratan de innovar su definición de lo que corresponde a la regulación del Municipio, ejemplo de ello es que:

Aguascalientes dispone “El municipio es la institución jurídica política y social de carácter público, con autoridades propias funciones específicas y con libre administración de su hacienda con personalidad jurídica y patrimonios propios, cuya finalidad consiste en organizar a una comunidad en la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera. Así mismo tiene la potestad para normar directa y libremente las materias de su competencia”.

Baja California indica: “El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda. Su objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades

colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia Local, así como ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia”.

Baja California sur, señala “El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre en la administración de su hacienda. Su finalidad consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio en la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral y sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia local y ejercer las funciones en la prestación de los Servicios Públicos de su competencia”.

Chihuahua establece “El ejercicio del Gobierno Municipal estará a cargo: I. De los Ayuntamientos, los que serán electos popular y directamente según el principio de votación mayoritaria relativa, residirán en las cabeceras de las municipalidades que gobiernen, durarán en su encargo tres años y estarán integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley, con sus respectivos suplentes”. ...

Nuevo León, menciona “Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado”.

Oaxaca dispone “El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales. Los Municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones

contenidas en las fracciones VII y VIII del Artículo 59 de esta Constitución. Los Municipios tienen personalidad jurídica propia y constituyen un nivel de gobierno”.

Quintana Roo establece “El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en el territorio que le señala a cada uno de ellos la presente Constitución, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

La Autonomía del Municipio Libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que conforme a ellas se expidan”.

De acuerdo a las anteriores regulaciones se muestra un significativo desarrollo por parte de las legislaturas de los estados, por lo que se ha planteado en distintos momentos la necesidad de ampliar el marco constitucional nacional y legislativo federal a través de una ley reglamentaria del artículo 115 Constitucional, es decir se trata de una alternativa jurídica.

Es decir, para que lo anterior pueda llevarse a cabo se requiere que el país consolide su congruencia en relación al municipio como ámbito y desarrollar más aún la libertad municipal, con sus implicaciones de autogobierno y autonomía, fundadas a su vez en el concepto democrático de la soberanía popular.

Principios Constitucionales del Municipio

De acuerdo a la trayectoria del municipio en el marco constitucional ha generado un ejemplo propio de la estructura del Estado Nacional, son necesarias adecuaciones que permitan al Municipio, como parte de esa estructura y, que

definan nuevos parámetros para modernizar el marco constitucional y leyes de los estados, en congruencia con la historia y necesidades actuales de la libertad municipal.

Es decir, de forma particular se requiere que la libertad municipal se establezca en la carta fundamental, por ejemplo:

1.- En la estructura del ordenamiento Nacional, adecuando el Título Quinto para incluir a los Municipios como un elemento más, es decir que se encuentre de forma paralela a los Estados de la Federación y al Distrito Federal.

2.- Organizar el mismo Título en Capítulos correspondientes a los Estados de la Federación, Distrito Federal y Municipios; y

3.- Reconocer de manera plena la Autonomía Municipal.

El Municipio en la estructura del Estado Actual

La relevancia del Municipio en la estructura del Estado requiere ser correspondida con la estructura de la carta constitucional. Es decir en líneas anteriores se ha indicado que el municipio ha incrementado su peso institucional en el marco del Estado, como muestran su inclusión en el artículo 115 Constitucional y las sucesivas reformas de dicho artículo, las cuales han ratificado su definición como ámbito de gobierno en sí mismo, que de forma particular sucedió con la reforma de 1999. No obstante, esta trayectoria no fue correspondida con las necesarias modificaciones a la estructura del texto constitucional que reconocieran su perfil como componente del Estado, distinguiéndose de los Poderes Federales y Estatales.

Es decir, la estructura del vigente texto Constitucional no ha sido congruente con la evolución de su propio contenido, respecto a la Institución Municipal. Por un lado, ha avanzado en desarrollar su definición en el articulado constitucional, de tal manera que la ha convertido en parte de la estructura del Estado. Del otro, la estructura del texto permanece en la inercia del Estado dual, que remite la

definición del municipio al régimen interior de los estados. Por lo que para superar la tensión que expresa la evolución de nuestro marco constitucional en materia municipal, se propone adecuar lo correspondiente al Título Quinto de la Constitución General, de manera que en él se incluya al Municipio como uno de sus elementos, de forma paralela a las entidades federativas y al Distrito Federal.

El Municipio y su garantía institucional de Autonomía

La solidez del ámbito municipal, considerado como un contexto histórico que continuamente ha limitado su existencia de control político, requiere de recursos jurídicos y conceptuales que garanticen su propio entorno. Es decir a lo largo del debate legislativo federal se ha insistido y utilizado el concepto de autonomía municipal, por lo que es necesario integrar este concepto al texto constitucional, para que pueda regularse en mejores términos cada una de sus relaciones con los demás ámbitos de gobierno (federal y estatal).

Es decir, una vez que se le ha reconocido como entidad gubernamental propia, este requiere de un instrumento el cual le permita ejercer las atribuciones que le han sido reconocidas, sin mayor interferencia de los poderes federales o estatales con beneficio de la sociedad municipal como finalidad única. El concepto de la autonomía municipal que se propone fortalecería las bases de auto organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de avivar la adecuación del gobierno municipal a las necesidades específicas de las comunidades municipales así como también mejorar las capacidades locales.

El municipio en la Reforma del Estado

Es importante reconocer que hoy en día el tema del municipio en la agenda de la reforma del estado es importante, ya que todavía hace falta trabajar más en determinados puntos por ejemplo es necesario:

- Un Marco Jurídico adecuado con lo cambiante que en la actualidad esta nuestra realidad municipal en nuestro país.
- Una Legislación que garantice la autonomía municipal para asegurar que no habrá poder político alguno que esté por encima de cada uno de los gobiernos municipales, ya que en nuestra forma de gobierno, el municipio es la división político-territorial de la república y, como tal, puede contribuir a una mayor gobernabilidad democrática en las regiones.

Es por ello que cada uno de los municipalistas, buscan desde distintas posiciones dar vigor económico y político a los municipios, mediante el fortalecimiento de su hacienda municipal, la democratización del cabildo, la plena representación proporcional en el ayuntamiento, combatir el presidencialismo, ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones, la plena representación proporcional en el ayuntamiento, la cooperación, solidaridad y apoyo técnico entre municipios.

Los nuevos retos que enfrentan los 2440 Municipios de nuestro país, tienen como escenario la globalización de la economía, la creciente emigración como producto del desempleo, la pérdida y contaminación de los recursos naturales, etc.

De acuerdo a lo anterior se requieren municipios capaces y mejor organizados, ello será posible si logramos transformar la estructura administrativa y de gobierno, por lo que debemos pensar que los recursos humanos deben servir a la comunidad y para ello es necesario una mejor capacitación y formación, lo que implica la capacitación y profesionalización de sus Presidentes, Síndicos, Regidores y Servidores Públicos Municipales, ofrecer a los ayuntamientos formación y capacitación administrativas y de gobierno y mejorar las ya existentes.

El Municipio en la LX Legislatura

En la presente Legislatura el tema del municipio ha sido cuestionado, analizado y debatido, en los periodos transcurridos se han presentado propuestas de reforma al artículo 115 constitucional con la finalidad de establecer y destacar los siguientes aspectos:

❖ En su **Régimen interior** se propone:

- Que los estados adopten para su régimen interior la forma de gobierno laico.

- Reelección de presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.

- Faculta a la Ciudad de México para establecer municipalidades.

❖ En relación a las **Facultades** para emitir **Ordenamientos** se propone:

- Otorgar facultades a los Ayuntamientos para emitir ordenamientos jurídicos en materia de acceso a la información pública dentro del marco de sus competencias.

- Se otorga a los Ayuntamientos facultades para expedir su Ley Orgánica municipal y los reglamentos que regulen su administración interna.

- Se propone como Derecho Constitucional de los habitantes de los municipios el derecho a voz ciudadana en los ayuntamientos.

- Se incorpora el principio de la no discriminación como uno de los principios a los que deberán sujetarse las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

❖ Por lo que respecta a las **Funciones y Servicios**:

- Se propone que los Municipios presten el servicio público urbano de pasajeros y otorga facultades para cobrar el alumbrado público.

❖ En materia de **Hacienda Municipal** se encuentran las siguientes proposiciones:

- Que el término contribuciones a la propiedad inmobiliaria sea modificada por el de impuesto predial.

- Se propone que los municipios creen sus propias empresas, en las que participará el gobierno del estado como accionista y donde la inversión privada nunca será mayor a un determinado por ciento de las acciones.

- Se propone otorgar facultades a las legislaturas de los estados para establecer contribuciones a favor de los municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, aún cuando para determinarlo se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

- Se prohíbe que en las leyes federales o locales se otorguen exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, instituciones públicas o privadas respecto de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y sobre ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios.

- Propone dejar expresamente establecido que la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios se lleve a cabo por el Congreso Local correspondiente a través de su contaduría mayor de hacienda.

- Se propone que los municipios propongan directamente ante su Congreso su presupuesto de ingresos y egresos para el año respectivo.

❖ En relación a las **facultades de los Municipios en términos de las Leyes Estatales y Municipales**, se propone:

- Que la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal se haga bajo el principio de interés público.

- Por otra parte se propone que en ejercicio de las facultades que les otorgan las leyes federales y estatales a los municipios, éstos cuenten con la autorización de los Congresos locales para los casos en que dicho ejercicio implique impactos urbanos, ambientales y sociales negativos para la sociedad.

❖ En relación a la planeación y coordinación de centros urbanos:

- Se propone la constitución de fondos financieros para una mejor eficaz prestación de servicios públicos.

❖ En materia de **Seguridad Pública**.

- Se estableció que la policía preventiva este al mando del presidente municipal, de acuerdo a los términos de la ley de seguridad pública del estado.

Consideración Final

Hoy en día la mayor parte de los habitantes de nuestro país residen en un Municipio, de ahí la necesidad de seguir trabajando y mejorar las condiciones que se derivan de los aspectos políticos, jurídicos y sociales, por lo que corresponde al actual Gobierno Federal, a los organismos Civiles y los Partidos Políticos darle continuidad al proceso de Reforma del Estado, ya que las nuevas condiciones del país lo demandan.

Es importante precisar que cada una de las propuestas que se plantean para fortalecer aún más al Municipio, se deben dar de manera integral abarcando entre otros los siguientes aspectos:

En el aspecto jurídico se tendría que consolidar el precepto de Autonomía Municipal, mediante la cual se fortalecerían las bases de organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de estimular la adecuación del mismo gobierno a las necesidades específicas de la población municipal.

Otro aspecto que se tendría que llevar a cabo es expresar la evolución que día con día ha ido adquiriendo la institución Municipal en la estructura del Estado, es por ello que las propuestas se desarrollarían en ratificar el estatus Constitucional que ha adquirido el Municipio en el texto vigente es decir, se propone modificar y adecuar el Texto Quinto para consolidar a la institución Municipal, es decir se denominaría “De los Estados de la Federación, el Distrito Federal y de los Municipios”, por otra parte ese mismo título convendría organizarlo en nuevos capítulos, correspondientes a la materia Municipal, a los Estados de la Federación y al Distrito Federal, para que con ello haya una verdadera congruencia en la estructura, en la funciones y obligaciones que cada uno de ellos desempeña, en

las relaciones en las que puedan participar, pero sobre todo en el desarrollo que cada uno genere como Ordenes de Gobierno que son.

Esas nuevas propuestas que se expresan para los Municipios de nuestro país, tienen, como finalidad, reconocer la diversidad económica, cultural y social de cada una de las poblaciones, pero sobre todo establecer de acuerdo con la realidad cotidiana, un nuevo sistema de organización, de gobierno y administración.

Fuentes de Información.

Bibliografía.

Rendón Huerta. Teresita. **Derecho Municipal**. Editorial Porrúa. México. 1985.
Quintana Roldan. Carlos F. **Derecho Municipal**. Editorial Porrúa. México. 2002.
Robles Martínez. Reynaldo. **El Municipio**. Editorial Porrúa. México 2004.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Constitución Política de los Estados de:

Aguascalientes.

http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/08112007_124551.pdf

Baja California.

http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_14AGO2008.pdf

Baja California Sur.

http://www.cbcs.gob.mx/marco_juridico/D0021-11.doc

Chihuahua.

http://www.cmpi-cip.org/documentos/legislacion/constitucion_chihuahua.pdf

Oaxaca.

<http://www.congresooaxaca.gob.mx/lx/info/legislacion/001.pdf>

Nuevo León.

http://www.constituciondf.org.mx/files/const_rep/nl.pdf

Quintana Roo.

<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/constitucion/L1220080702.pdf>

Base de Datos.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

<http://www.inafed.gob.mx/wb2/>

“JUSTICIA PARA ADOLESCENTES”

RESUMEN

Una de las reformas constitucionales más importantes de los últimos años es la que se refiere al nuevo Sistema de Justicia para Adolescentes contenido en el artículo 18 de la carta magna; uno de los elementos sobre los que descansan las singularidades básicas de este Sistema de Justicia para Adolescentes es el modelo garantista o también llamado modelo de justicia o de responsabilidad juvenil, se concreta en la modulación de algunos principios del derecho penal.

El trabajo que presentamos es el desarrollo y experiencia del Instituto de Investigaciones Legislativas en cumplimiento de los temas de la Agenda Legislativa de la LX Legislatura, el cual propone una modificación a la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes con la finalidad de hacer sujetos de esta Ley a las personas de entre los 12 años y menores de 18 años de edad.

En concreto se analizarán en este ensayo los antecedentes a la reforma del artículo 18 constitucional y las implicaciones de dicha reforma para el tratamiento del sector juvenil.

Se analiza la forma en que se establecen la Ley de Justicia para Adolescentes en el Estado de Aguascalientes conforme a los instrumentos internacionales y La Constitución Federal partiendo de un marco comparativo y haciendo una reflexión acerca de las finalidades que se lograron al reformar la original Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes.

Se concluye con algunas consideraciones acerca de la necesidad de sumar esfuerzos económicos, sociales y jurídicos para abolir la delincuencia juvenil.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, la delincuencia juvenil es un fenómeno muy representativo desde el siglo pasado, y uno de los problemas criminológicos que crece cada día más, no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero; es una manifestación social que pone en riesgo la seguridad pública de la sociedad.

La delincuencia juvenil se extiende desde los rincones más alejados de la ciudad industrializada hasta los suburbios de las grandes ciudades, desde las familias ricas o acomodadas hasta las más pobres, es un problema que se da en todas las capas sociales y en cualquier rincón de nuestra civilización.

Esta expresión social ha aumentado de forma alarmante en los últimos tiempos, pasando a ser un problema que cada vez genera mayor preocupación social, tanto por su incremento cuantitativo, como por su progresiva peligrosidad cualitativa, es además una característica de sociedades que han alcanzado un cierto nivel de prosperidad y, según análisis realizados en las sociedades menos desarrolladas, la incidencia del delito es menor que en las comunidades más avanzadas en el plano económico.

Para Navarro Kuri (2009, pág 92), la condición juvenil exige un reconocimiento, tanto en su especificidad social como en sus producciones; como jóvenes, exigen ser reconocidos como sujetos activos de sus destinos sociales... “Los jóvenes, principalmente, son un sector de la población que es discriminado y excluido tanto por otros jóvenes con características diferentes, como por la población en general”. Entonces, ser un joven de los barrios periféricos o de los sectores marginales se traduce en ser violento, vago, ladrón, drogadicto, malviviente y asesino real o en potencia. Los jóvenes no sólo son discriminados por el resto de la sociedad, sino también por otros jóvenes que no comparten ciertas características o rasgos físicos, culturales, sociales o religiosos.

La frágil o deficitaria integración social que padecen actualmente los jóvenes no puede ser de ninguna manera atribuida a cuestiones culturales o de

anomia social. La sociedad ha negado al joven algo que le era necesario. La culpa del delito debe ser repartida entre la sociedad y el delincuente. Feldman (2009, pág 108) concluye que “la clase baja tiene más probabilidad de ser investigada, arrestada por sospechosa, permanecer en prisión, ser llevada a juicio, ser hallada culpable y recibir castigo severo, que cualquiera de las otras clases sociales”. En México existe una enorme cantidad de jóvenes que son víctimas de un modelo social que conduce a la violencia social, a las drogas y al alcohol, a la deserción escolar y la delincuencia. Muchos de ellos son niños y adolescentes, de esta manera los jóvenes no sólo deben ser vistos como victimarios sino también como víctimas.

Tal es el caso de aquellos jóvenes que son orillados a recurrir a prácticas ilegales para resolver sus problemas económicos (robos, secuestros, narcotráfico, prostitución, etcétera). Los niños y adolescentes constituyen un grupo que vive en condiciones o circunstancias difíciles que los ponen en riesgo de ser afectados por algún trastorno mental. La Encuesta Nacional sobre Inseguridad mostró que los delincuentes tienen entre 16 y 25 años de edad, es decir, que más de la mitad de los delincuentes son jóvenes, mientras que tres por ciento son niños menores de 15 años. Los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control.

DESARROLLO

Determinar la minoría de edad para los efectos de la responsabilidad ante la ley penal, es un tema debatido, y existe una gran variedad de criterios para fijar la edad límite en que una persona pueda considerarse como menor.

En términos generales es menor de edad quien por su desarrollo físico y psíquico no tiene "La capacidad de autodeterminación del hombre, para actuar conforme con el sentido, teniendo la facultad, reconocida normativamente, de comprender la antijuricidad de su conducta".

En el ámbito jurídico-penal la capacidad de autodeterminación recibe el nombre de imputabilidad de ahí que quien no satisfaga el límite de edad que señala la ley, se le considerará un inimputable.

En otras palabras, el menor de edad, no tiene de acuerdo a la ley la suficiente capacidad de entender y querer, por una evidente falta de madurez física, que también, lo es psíquica.

Por cuanto hace a la edad en que podemos referirnos a la delincuencia juvenil, participamos del criterio de estimar como tales a los que cuentan con más de 14 años de edad, a partir de este límite, deberá ser considerado como delincuente juvenil con los grados de responsabilidad señalados por el Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, los que desde luego no tienen pretensión de definitividad, pues dependerá de los estudios que en lo futuro se realicen y que permitan conocer los fenómenos físicos y psíquicos del adolescente que puedan obligar a variar los límites de edad ya señalados.

A partir de una iniciativa proveniente de senadores de diversos partidos políticos del Congreso de la Unión se aprobó una reforma al artículo 18 constitucional, la cual estipula que la federación, los estados y el Distrito Federal, establecerán en el ámbito de sus competencias un sistema integral de justicia para quienes hayan cometido un delito y se encuentren en un rango de entre 12 y menores de 18 años. Con esto se expidió la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, con la cual se crea el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes

¿Cuáles son los antecedentes que llevaron al Poder Legislativo a establecer en la Constitución la creación de un sistema de justicia para adolescentes? ¿Cuáles son las implicaciones de esta reforma constitucional para el tratamiento de este sector de la población?

A principios del siglo pasado no existía en México un derecho especial para menores, así como tampoco existían otras disciplinas especializadas en la niñez.

En México se han aplicado tres diferentes modelos (*penal, tutelar y de garantías*)

El **Modelo Penal** surge entre 1920 y 1940 cuando se fundaron los tribunales para menores, lo que permitió que niños y adolescentes quedaran fuera de los tribunales y prisiones para adultos, además de ser definidas como personas con derecho a una protección especial las cuales deben contar con apoyo para un desarrollo saludable y considerar fundamental el interés superior del niño. Esto a raíz de la “Declaración de los derechos del niño” en 1924.

El **Modelo Tutelar** data de 1974 y pretendía sustraer a los menores del derecho penal para incorporarlos al derecho tutelar ya que no existía un proceso formal en el cual se demostrara el supuesto ilícito o se determinaran pruebas de descargo, además se les podía privar de la libertad por un periodo que no tenía relación con la supuesta falta cometida.

El **Modelo de Garantías** surge en 1989 con la “Convención de los derechos del niño” el cual establece que se considera como niño “a todo ser humano menor de dieciocho años de edad”.

La adaptación de dicha convención por parte de México tuvo como resultado la promulgación de dos nuevas leyes (Ley del tratamiento de menores infractores y Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes), y una reforma constitucional (Reforma al artículo 4º)

A raíz de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, se creó el denominado Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

Con efecto, en los párrafos cuarto, quinto y sexto del mencionado artículo 18 Constitucional, se creó dicho sistema. Textualmente se consignó que: *“La Federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas*

menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves”

Derivado de las reformas al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Legislatura del Estado tuvo a bien crear la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes en el Estado de Aguascalientes, y poner a tono tal Legislación en el Estado con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, así como con los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, convenciones sobre la niñez, adolescencia y los mandatos de la Constitución Política Mexicana.

El 12 de septiembre del 2006, se publicó en el periódico Oficial del Estado de Aguascalientes la Ley de Justicia para Adolescentes, y tiene por objeto establecer las bases del sistema integral de Justicia para Adolescentes, así como su integración, organización y funcionamiento, y el proceso especializado para adolescentes y la ejecución de medidas, las cuales tienen la finalidad de brindar al adolescente una experiencia de legalidad, así como la oportunidad de valorar los

beneficios de la convivencia armónica, del civismo y del respeto a las normas y derechos de los demás.

Al inicio de la operación del sistema, se enfrentó a la disyuntiva de determinar lo correspondiente a los menores de dieciocho años que se encontraban compurgando penas bajo el sistema para adultos, pues las opciones eran dejar que compurgaran éstas o bien adecuar las medidas que establece la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes, se consideró que ésta última era la adecuada y siendo el caso de que las medidas del sistema de justicia para adolescentes son mas benignas que las penas que compurgaban los adolescentes, al darse la adecuación muchos de ellos quedaron en libertad, pues el tiempo que llevaban compurgando era mayor al tiempo señalado en las medidas que se podían imponer a éstos y como resultado la sociedad mostró inconformidad con duras críticas a este sistema, pero a la fecha ya se han realizado las adecuaciones, y por ende la controversia ya no tiene razón de ser.

Nuestro Sistema Penal para Adolescentes es en gran medida garantista, gracias a la normatividad estatal que nos rige, donde establece claramente los derechos y obligaciones de los sectores operativos y sujetos procesales interesados, para respetar sus derechos fundamentales cuando se sujetan al procedimiento penal.

Las normatividades de justicia de adolescentes señalan el procedimiento de comprobación para poder restringir un derecho del inculpado adolescente; es decir, la descripción del comportamiento lesivo, debe ser comprobado en un juicio que regule los derechos de los interesados.

Para la aplicación del nuevo sistema de justicia juvenil se requiere, por un lado, el reconocimiento de los derechos de la víctima en el proceso penal en términos de la doctrina garantista, y por otro, tener en cuenta este concepto sociológico del adolescente como víctima social.

Principio que también observan otros sistemas penales de adolescentes, ya que el menor sometido a un proceso penal será tratado con la humanidad y respeto que merece la dignidad inherente al ser humano, lo cual se observa en los sistemas de justicia de adolescentes del país, convirtiéndose en uno de los pilares

de la reforma constitucional, retomada por los sistemas de justicia de adolescentes estatales.

De ahí se explica que todos los sistemas de justicia penal de adolescentes que siguen la tendencia acusatoria, enumerados con anterioridad, la declaración del adolescente sólo puede ser rendida ante el Juez, y para que pueda ser valorada, debe estar presente el defensor, y después de previa asesoría con éste.

Por lo anterior, los Sistemas de Justicia Penal para Adolescentes le permiten mantener contacto permanente con su familia o responsables, como medio para proteger su relación familiar, su desarrollo social, y se le apoye durante el proceso.

El Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes es un sistema penal, pero se advierte desde la perspectiva del artículo dieciocho constitucional que por inherencia al adolescente es un sistema especial, de igual modo se hace énfasis en que la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes viene probando sus bondades cuando se comenten las reformas que la ley tuvo en el año dos mil ocho, que como ya se señaló la excepcionalidad está justificada siempre cuidando la constitucionalidad de dicha especialización.

Finalmente esta original Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes contenía doscientos cuarenta y siete artículos y siete transitorios.

La Comisión de Justicia de la LX Legislatura consideró dictaminar la iniciativa de reforma, adiciones y derogaciones a la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes, siguiendo el criterio y teniendo como objeto esencial reformar los artículos 112, 185, 189, 192, 196, 200, 201 y 202 de la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes, a fin de garantizar la reparación del daño a la víctima u ofendido de un delito.

El Artículo 178 de la propia Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes se reforma a efecto de incrementar las penas establecidas, debido a que existen

hechos punibles de los adolescentes extremadamente graves que se perpetran lesionando la vida armónica en sociedad.

Se reforman los artículos 9° Fracción X, 24 Fracción III, 25, 28, 29,39, 40, 43, 45,46, 58, 66, 71, 78, 89, 101, 104, 115, 118, 120, 123 y 127, y la adición a los artículos 44 A, 52 A, 58 A, 89A, 115 A, 115 B, 118 A, 118 B y 118 C a la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes con las siguientes finalidades.

⇒ Establecer instrumentos absolutamente indispensables para que la contradicción en el juicio pueda existir.

⇒ Garantizar la defensa material y la defensa técnica que realice el propio adolescente y la que realice su abogado.

⇒ Que se garantice que el adolescente sea informado directamente de la imputación que se efectúa en su contra, entendiendo que los adolescentes no deben de ser considerados como sujetos de tutela, si no sujetos de derecho y obligaciones.

⇒ Establecer reglas para las notificaciones a las partes.

⇒ Dar la posibilidad de que las partes puedan renunciar a los plazos establecidos en su favor.

⇒ Señalar bases para que opere la nulidad de alguna actuación por violación a una garantía prevista en favor del adolescente.

⇒ Señalar criterios para establecer la conexidad y acumulación de juicios

⇒ Establecer reglas para otorgar valor a los datos y elementos de convicción recogidos durante la investigación del Ministerio Público a fin de no crear impunidad, garantizando en todo momento los derechos fundamentales del adolescente.

⇒ Establecer reglas para la recepción del testimonio anticipado o prueba anticipada, así como para el desahogo de pruebas fuera del territorio nacional y en otro estado de la República Mexicana.

⇒ La validez de la declaración ante el Ministerio Público o Juez siempre y cuando se reúnan los requisitos que la misma ley señala.

⇒ Puntualizar los criterios que el Juez debe observar para la imposición de una medida cautelar, dando la posibilidad al Ministerio Público para solicitar el

otorgamiento de alguna medida precautoria prevista en la ley civil o la reaprehensión del adolescente en el caso que proceda, cuando no exhiba la garantía económica prevista en la Fracción I del Artículo 104.

⇒ Señalar reglas para que el Juez pueda autorizar el embargo precautorio a fin de garantizar la reparación del daño.

⇒ Fijar un plazo mayor a las treinta y seis horas para la realización de la audiencia de declaración preparatoria, a fin de garantizar los derechos del adolescente, a nombrar un defensor particular de su confianza y que esté en la misma, así como estar asistido por sus padres en los casos que proceda y un profesional en la salud.

⇒ Establecer los requisitos para decretar la vinculación del adolescente a proceso y como debe actuarse en caso del dictado de no vinculación del adolescente en proceso.

⇒ Señalar parámetros para la admisión o exclusión de pruebas, así como algunas reglas especiales para el ofrecimiento de la prueba testimonial, parcial, evidencia material y la declaración del adolescente ante el agente del ministerio público.

⇒ Establecer las bases del acuerdo probatorio, así mismo se establece que documentos, actuación o resoluciones remitirá el Juez de preparación o especializado competente, se fija plazo para que se realice dicha remisión y se establece las causas por las cuales pueden suspenderse la remisión de lo actuado al juez especializado; y

⇒ Establecer las formas en que se registran los actos procesales, los supuestos en que podrán introducirse o incorporar a juicio una prueba por lectura o reproducción así como la recepción de prueba anticipada y superviniente.

CONCLUSIONES

En la reforma al artículo 18 constitucional es posible identificar una doble vertiente de resultados. Por un lado, los adolescentes tienen ahora una responsabilidad ante la ley y, por otra parte, se hace obligatorio para toda la federación la creación de un sistema de protección de sus derechos.

Por lo que se refiere a las nuevas responsabilidades, se pasa de la consideración general del menor imputable (de 0 a 18 años) a la del adolescente responsable (de 12 a 18 años), también se hace explícito que el internamiento será aplicable únicamente a los mayores de 14 años y sólo para aquellos que incurran en conductas antisociales consideradas como graves, las personas menores de 12 años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Es el momento de construir un mejor país para los jóvenes, ya que son ellos los que construirán un país donde se viva mejor, donde puedan realizarse y ser felices.

Es evidente entonces, la necesidad de superar la falsa disyuntiva de satanizar por obsoleto el término de sistema tutelar y privilegiar el sistema garantista, porque en realidad son sistemas complementarios en el caso de los adolescentes.

Ante la falta de cumplimiento a la protección de los derechos de niños y adolescentes que postulaba la ley, la delincuencia juvenil creció como fenómeno social y jurídico real. Nuestro país suscribió los tratados internacionales, orientados a conceder a los niños y adolescentes la calidad de sujetos de derecho y titulares de garantías.

El análisis de la delincuencia juvenil como fenómeno social en México y el mundo nos deja frente a la disyuntiva añeja entre el deber ser y el ser real, entre legalidad y realidad.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente.

Las experiencias con la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del estado de Aguascalientes, nos han dejado información importante para proponer una perspectiva integral de reforma.

Lo anterior nos lleva a concluir que el menor no es, no puede ser delincuente, simple y sencillamente porque su conducta no puede llegar a integrar todos los elementos del delito, pues es un sujeto inimputable y ésta es condición esencial para que pueda integrarse el elemento de la culpabilidad.

Abolir la delincuencia juvenil implica la implantación de un sistema jurídico y penal para ese sector de la población, así como de voluntad política e imaginación de las autoridades. Es necesario considerar el tratamiento de menores de edad, con base en los diferentes instrumentos internacionales en la materia, que antes de criminalizar a los infractores tengan en cuenta las causas que propician que los jóvenes incurran en conductas antisociales.

Si aceptamos la hipótesis de que a mayor bienestar social crece la solidaridad entre generaciones y con ello disminuye la delincuencia entre los jóvenes, el posible tratamiento del problema tiene dos vertientes, y ambas son responsabilidad principalmente del Estado. Víctimas de la discriminación social y excluidos de las decisiones importantes, muchos jóvenes carecen de planes o proyectos de vida, y son considerados incapaces de adaptarse al medio social, por lo cual toman la delincuencia como alternativa de sobrevivencia.

El Instituto de Investigaciones Legislativas propone una iniciativa de reforma y adiciones a la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes y Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, la cual tiene como finalidades: fortalecer el sistema integral de justicia para adolescentes en el aspecto de prevención de la delincuencia juvenil y definir medidas para hacer sujetos de esta ley a las personas de entre los 12 años y menores de 18 años de edad, debido a la falta de atención que se generaba .

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2008). Honorable Congreso del Estado de Aguascalientes LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas (Recuperado 4 de febrero del 2009) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado (2008). Honorable Congreso del Estado de Aguascalientes LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas (Recuperado 4 de febrero del 2009) http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_wrapper&Itemid=62

Arellano E. **Sistema Integral de Justicia para Adolescentes** (2006). Honorable Congreso del Estado de Aguascalientes LX Legislatura, Instituto de Investigaciones

Legislativas (Recuperado 9 de febrero del 2009)
<http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=sistema+integral+de+justicia+para+adolescentes.+efr%C3%A9n+arellano&btnG=Buscar&meta=>

Rodríguez G. Lorenzo (coordinador) (2009). Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Congreso del Estado. Aguascalientes México.

“El Congreso de la Unión y su desempeño en la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F. entre el 2001 y 2002. Un acercamiento desde el diseño institucional, el análisis espacial y deliberativo”

Por: José Luis Chávez García¹

Resumen

El dictamen en el Senado, presentado por la Comisión de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos en el año 2002, tuvo un sentido contrario al voto previamente emitido en la Cámara de Diputados sobre la iniciativa de reforma política del D.F. Se precisa en esta investigación conocer el papel que desempeñó el Congreso de la Unión en la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F. del 2001, además de analizar el posicionamiento de los legisladores sobre la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. El propósito es estudiar desde los postulados de la teoría del diseño institucional, espacial y los principios del análisis deliberativo, el desempeño del Congreso de la Unión en la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., en la LVIII legislatura (2000-2003).

¹ Alumno inscrito en el programa de posgrado en *Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos*, en la modalidad de doctorado, en la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, (trabajo presentado en el coloquio de Estudios Sociales, Procesos Políticos, en la UAMI, con la asesoría del Dr. Adrián Gimete-Welsh, el día 27 de marzo del 2009 a las 10:00 hrs.) (chavez58z@gmail.com; csh208380480@xanum.uam.mx)

Justificación del tema

El modelo federal mexicano guarda relación con el establecido en 1787 en los Estados Unidos de Norteamérica (Hamilton, 2001; Barragán, 1978 y 2003; Rodríguez, Martínez, en Palacios, 2003: 31-56, 57-86). Los problemas políticos, sociales y económicos que enfrentó México en las primeras décadas del siglo XIX dispusieron la adopción del sistema federal, además, el modelo combatía el centralismo heredado del régimen español que se deseaba superar en aquella época (Rabasa, 1972: 32-63; Vázquez, en *Historia General de México*, 2007:525-582). En la experiencia del federalismo mexicano el Distrito Federal (D.F.) apareció como entidad *sui géneris* desde la Constitución de 1824 (Barragán, 1978). En este documento fundacional quedó asentado que allí descansarían los Poderes de la Unión, además, el interés por encontrar un equilibrio entre las entidades federativas en un solo cuerpo, también facilitó que el modelo federal norteamericano se adoptara como la mejor alternativa (Hamilton, 2001; Tena R. 1991; Galeana, 2003). Por otro lado, si consideramos las condiciones precarias del país, imperantes en la fase inmediatamente posterior a la Guerra de Independencia, podremos comprender porqué las disposiciones constitucionales se dirigieron a la integración y al fortalecimiento de la Nación (Vázquez, en *Historia General de México*, 2007: 525-582; Blanco y Woldenberg, 1993).

En el siglo XIX el país padeció la guerra interna entre conservadores y liberales, lo mismo que dos intervenciones de potencias extranjeras -los Estados Unidos invaden territorio nacional en 1846 y Francia en 1863- complicando la situación nacional (Tena, 1991 y 1998; Serrano, 2001: 42-60; Sordo, García, en Galeana, 1998: 96-114, 190-197, 284; Marván, 1997: 37-64; Díaz, en *Historia General de México*, 2007: 583-631). Luego de concluida la Guerra de Reforma, comenzó el gobierno de Porfirio Díaz, que duró más de treinta años (1876-1910) y que estuvo caracterizado por un estricto control gubernamental hacia la sociedad, para favorecer el cumplimiento de las metas económicas perseguidas por el proyecto nacional del Díaz (Ulloa, en *Historia General de México*, 2007: 633-705). Ya en el siglo XX destacan dos aspectos de la vida política nacional, el primero es la Revolución Mexicana porque marcó el rumbo del país en las primeras décadas (Blanco y Woldenberg, 1993; Medina, 1994: 19-49) y, por otro lado, la institucionalización de la lucha por el poder político, lo que permitió la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó el país durante casi setenta años (desde 1929 hasta el año 2000) (Sartori, 2001:

221-237; Mayer-Serra y N. Hernández, 2002: 7-35; Marván, 1997. 85-135).

Entre 1980 y el 2000, las inquietudes de apertura democrática y las respectivas aspiraciones para que la capital obtuviera una condición jurídica y política crecieron. En el D.F. el debate se centró en los aspectos vinculados al tipo de gobierno interno y su relación con la federación, la autonomía gubernamental, la democracia y la calidad de los derechos políticos de sus pobladores se fortalecieron a raíz de estas iniciativas. La tarea de los legisladores de las dos últimas décadas del siglo XX, tanto a nivel local como federal, consistió en recuperar las preocupaciones y legislar en la materia (Lujambio, 1995; Martínez, 1996; Marván, 1997; Fernández, 2001; Serrano, 2001).

Las instituciones del gobierno local estuvieron supeditadas a la Federación, al menos hasta 1988, año en que se creó la Asamblea de Representantes (ARDF) (Davis, 1999). El cuestionamiento de la ciudadanía (Plebiscito de 1993) y los partidos políticos acerca de estas nuevas posturas motivaron que la estructura y las funciones del gobierno cambiaran gradualmente (Peschard, en Valdés, 1995). En 1994 el Congreso de la Unión expidió el denominado Estatuto de Gobierno (Martínez, 1996), que hace las veces de una constitución local; gracias a la reforma constitucional de 1996 se transformó la anterior ARDF por la actual ALDF, por lo que hubo la necesidad de crear la figura de un Jefe de Gobierno (electo popularmente a partir de 1997) y se eliminó la del Regente de la capital. Además, se permitiría la elección directa en las Delegaciones (realizadas por vez primera en el año 2000). De igual manera, en 1998 la ALDF aprobó una nueva la Ley de Participación Ciudadana (la primera apareció en 1995) en consecuencia, en 1999 surgió el Código Electoral del D.F. (Serrano, 2001). Sin embargo, las preocupaciones vertidas en la iniciativa de reforma del 2001 señalan la necesidad de lograr una transformación institucional profunda que logre, por un lado, ampliar el grado de autonomía de la localidad y, por otro lado, que garantice la relación armónica entre el gobierno del D.F. y la Federación.

En ese sentido, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF, II legislatura), se inició un nuevo periodo de discusiones acerca de la condición del D.F. en marzo del 2001. Después de una aprobación unánime el 13 de noviembre del mismo año los legisladores de la ALDF presentaron, ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LVIII legislatura, una iniciativa de reforma política para modificar el régimen de la capital. No fue sino hasta el 14 de noviembre que la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados envió esta

iniciativa a las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Puntos Constitucionales del mismo recinto, para su ulterior revisión y discusión. Ya para el 11 de diciembre de ese mismo año las Comisiones presentaron sus conclusiones al resto de los diputados. El pleno de la Cámara de Diputados (ya cámara de origen) aprobó el proyecto de ley el 14 de diciembre y ese mismo día, de acuerdo con los lineamientos procedimentales que establece la Constitución, la minuta fue enviada a la Cámara de Senadores para su análisis, discusión y aprobación. Un día después, el 15 de diciembre, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores envió la minuta a las Comisiones del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado (cámara colegisladora). El día primero de octubre del 2002 las comisiones presentaron un dictamen de rechazo a la minuta, por lo que el expediente fue devuelto por parte de la cámara colegisladora a la cámara de origen para los efectos legales que hubiera lugar (los diputados no dieron continuidad a la discusión). Las razones que apoyaron la postura senatorial, tanto en el pleno como en comisiones, fueron las siguientes: la primera es que la ALDF no está facultada para presentar iniciativas de ley que motiven reformas constitucionales, la segunda fue que, de aprobarse la minuta, los Poderes Federales quedarían restringidos y limitados frente al gobierno local, lo que por consecuencia rompería el orden constitucional vigente. Las razones de los diputados para no darle seguimiento al asunto no fueron expuestas.²

Los artículos constitucionales que pretendían ser modificados fueron: Art. 73 fracción VIII, Art. 76 fracciones V y IX, Art. 89 fracción XIV, Art. 108, Art. 109, Art. 110, Art. 111 y Art. 122. La iniciativa incluía los temas referidos al endeudamiento y hacienda pública, coordinación fiscal, autonomía del gobierno local y su organización administrativa, la ALDF y la ampliación de sus tareas, la redistribución de competencias en favor del gobierno interno, así como la reducción de la influencia del gobierno federal en asuntos técnicos, sin olvidar los cambios en la procuración de justicia y la seguridad pública, el incremento de las facultades del Jefe de Gobierno, entre otros aspectos. Sin embargo, los principales cambios pretendidos en la minuta que, particularmente, produjeron conflicto en el senado fueron: el interés por ampliar el grado de autonomía del gobierno local frente a los Poderes Federales; que el Congreso no

² Revisar el procedimiento de envío y recepción de la iniciativa en el dictamen presentado por las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Puntos Constitucionales, para el caso de la Cámara de Diputados, y el dictamen presentado por las Comisiones de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos en el Senado. También revisar la excitación hecha por el Senador Demetrio Sodi y dirigida a las comisiones del Senado, así como el exhorto de J. A. Pinchetti al Senado para aprobar la minuta. Ver: Gaceta Parlamentaria, Año 2002, No. 42 y 43, Senado de la República, II año, Periodo ordinario, 19 y 20 de marzo de 2002. <http://www.senado.gob.mx>

expidiera el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), sino que fuera exclusividad de la ALDF; que las fuerzas de seguridad pública del D.F. no estuvieran sujetas al Presidente de la República, sino que quedaran en manos de las autoridades locales, lo mismo que su nombramiento; que las autoridades y servidores públicos locales quedaran fuera del ámbito de las responsabilidades federales; que el Congreso de la Unión no tuviera competencia en materia de endeudamiento de la capital; que la ALDF y el Jefe de Gobierno tuvieran exclusividad en el tema de endeudamiento; que la facultad de remover y nombrar al Jefe de gobierno dejara de ser exclusividad del Senado, para que fuera el Congreso de la Unión, apegado a una ley especial, aprobada por dos tercios de los legisladores, el encargado de tomar cartas en el asunto; finalmente, se proponía que el Presidente de la República instruyera de manera fundada y motivada al gobierno local, la intervención de la Federación para hacer frente a casos relevantes o urgentes en la localidad (Serrano S. 2001).³

La discusión en el Senado acerca de la minuta enviada por los diputados, implicó la reflexión en torno al modelo federal mexicano y la condición del D.F. Lo anterior indica que los resolutiveos del Congreso son relevantes para la adopción de cambios jurídicos y políticos (Lijphart, 2000:189). Como resultado de la discusión anterior se desprende nuestro cuestionamiento hacia el tipo de congreso que se expuso. El estudio será realizado desde la perspectiva de la ciencia política, que incluirá una explicación de su diseño institucional, las deliberaciones y posicionamiento de los legisladores, de esta forma se espera encontrar una explicación teórica e integral a esta problemática.

Pertinencia de la investigación:

La aportación de esta investigación descansa en el hecho de estudiar el desempeño del Congreso de la Unión sobre la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., desde dos perspectivas. El primer enfoque nace de las teorías del diseño institucional, de esta forma resulta conveniente el análisis sobre la esencia del bicameralismo, la estructura y la conformación del Congreso. Una segunda perspectiva proviene de la teoría espacial y del análisis del discurso, con éstas serán estudiadas el trabajo legislativo, los acuerdos, las coaliciones, las comisiones, los grupos parlamentarios, etc., es decir, el desempeño de los

³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Distrito Federal en la Cámara de Diputados, además, del dictamen Comisiones de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos en el Senado. Gaceta Parlamentaria, Año IV, No. 879, 14 nov. 2001. Página en internet de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>; Gaceta Parlamentaria, Año 2002, No. 42, 43 y 64 (19 y 20 de marzo y 01 de octubre del 2002) <http://www.senado.gob.mx>

legisladores, previo a la emisión de los votos nominales. El acoplamiento teórico ayudará a investigar el objeto de estudio. Por ende, integrar la teoría espacial y del discurso parlamentario al análisis institucional, no sólo nutre la discusión sino que abre nuevas líneas de investigación del congreso mexicano. Precisamente de ello se desprende la pertinencia de la presente investigación.

Planteamiento del problema

En la iniciativa de reforma política del D.F., discutida en el Congreso de la Unión entre el 2001 y el 2002, se manifiesta un interés por modificar la estructura de gobierno y aumentar el grado de autonomía de la capital, al menos esa fue la tendencia en los votos de los legisladores de la ALDF y de la Cámara de Diputados. El Senado argumentó que la aprobación de la iniciativa de reforma política era improcedente, esta justificación jurídica ofrecida por los senadores ha pospuesto la discusión, lo que indica que el diseño institucional del Poder Legislativo y el posicionamiento de los legisladores, guarda una relación directa con en el papel que desempeña el Congreso en asuntos como el referido.⁴

En palabras de P. Huntington (2001: 318), los cambios políticos dentro de un país pueden darse de manera gradual o drástica, señala que permitir los primeros reduce la posibilidad de que aparezcan los últimos. No sabemos hasta que punto esta idea pueda explicar el tipo de modificaciones que ha sufrido el régimen de la capital mexicana. Nosotros analizaremos el diseño del Congreso y su desempeño en la discusión de la iniciativa que implicaba cambios para el D.F. Por principio de cuentas debemos contemplar que el Poder Legislativo en nuestro país responde a la división clásica de poderes, propuesta por Locke, nutrida por Montesquieu e instrumentada en los Estados Unidos (Locke, 1973; Montesquieu, 1987; Hamilton, 2001). Los pensadores de esta corriente propusieron dividir y distribuir el poder, para asignarlo a diversos cuerpos, así se evitaría su concentración. De esta forma, el parlamento no podía quedar fuera de esta lógica, puesto que pertenece a los órganos estatales, de allí su separación en dos cámaras (en nuestro país, Cámara de Diputados y de Senadores). Además de la división de poderes, también fue considerada una división del

⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Distrito Federal en la Cámara de Diputados, además, del dictamen Comisiones de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos en el Senado. Gaceta Parlamentaria, Año IV, No. 879, 14 nov. 2001. Página en internet de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>; Gaceta Parlamentaria, Año 2002, No. 42, 43 y 64 (19 y 20 de marzo y 01 de octubre del 2002) <http://www.senado.gob.mx>

trabajo, por tanto, las funciones parlamentarias se reparten entre las dos cámaras, lo que explica el procedimiento hacia el análisis y la discusión de la iniciativa de reforma.

Dentro de las funciones del parlamento destacan aquellas que tienen que ver con la deliberación, los acuerdos, la hechura de leyes y la representación (Locke, 1973: 98-112; Berlín, 1994:123-197), así que los legisladores no pueden alejarse de esta responsabilidad, puesto que los electores (el pueblo, dice Locke) les han encomendado esa tarea. No sabemos si la función legislativa de los senadores mexicanos, por ser representantes de las entidades federativas, predomine sobre la de los diputados (Hamilton: 2001: 219-230, 261-272; Cossío, 2003: 35:68; Berlín: 1994, 278-313). Por ello, es necesario investigar en qué medida la composición partidista de las cámaras influye en el establecimiento y desahogo de la agenda legislativa, porque, a pesar del apego al marco normativo en la discusión de la iniciativa, el grupo parlamentario mayoritario pudo haber impuesto sus intereses para discutir, aprobar o desaprobado únicamente aquello que implique un beneficio político-electoral propio (Tsebelis, 2006: 27-49; Espinoza, en Béjar y Waldman, 2004: 31-46). También es indispensable estudiar en qué proporción las estructuras de poder, integradas al Congreso, explican las razones por las cuáles en la cámara de origen se aprueba una iniciativa y por qué no sucede lo mismo en la cámara colegisladora. En el caso de la minuta, presentada por los Diputados, destaca, por un lado, que los senadores se hayan apegado a lo establecido por la norma constitucional con el fin de evitar su aprobación –en una visión positivista del derecho- y, por otro lado, luego de conocer el dictamen senatorial los diputados no dieran continuidad al proceso legislativo (se detuvo la dinámica entre la cámara de origen y la cámara colegisladora). A diferencia de lo acontecido en la Cámara de Diputados, en donde se discutió y aprobó la iniciativa (fenómeno similar acaecido en la ALDF), en el Senado sucedió lo contrario. Lo importante es estudiar las razones por las cuales los resultados fueron distintos, a pesar de que en ambas cámaras los partidos políticos estaban, más o menos, representados en la misma proporción (López, en Béjar y Woldman, 2004: 77-108). El resultado de ese voto asimétrico, a pesar de la composición coherente de las cámaras, motiva el análisis de los grados de cohesión y la disciplina partidista para encontrar las respuestas que expliquen este fenómeno (Krehbiel, 2000: 212-227).

El problema de las posturas encontradas, entre ambas cámaras, tiene que ver con la transformación del congreso mexicano, particularmente, con el comportamiento de los legisladores, aunque el tema también se incluye en lo que algunos teóricos llaman “el nuevo

papel del congreso” o *revitalización* para recuperar su lugar como espacio convergente de posturas ideológicas y resolución de diferencias (Stepan, en Amoretti y Bermeo, 2004: 41-82; Béjar; Arrieta y González, en Espinoza y Weldon, 2007: 27-50, 65-84; Manzella, en Carbonell, 2006: 507-520). Tampoco sabemos en qué medida incide la relevancia política de la localidad, su preponderancia económica, la densidad en la composición poblacional y, sobre todo, la riqueza cultural (Cruz Rodríguez, 1994; Nivón 1998; Bassols, 2000), pudieron ser elementos que motivaron el posicionamiento de los legisladores. El análisis en los tipos de acuerdos logrados entre los distintos grupos parlamentarios dentro del Congreso de la Unión, permite entender la naturaleza del trabajo legislativo, (Pérez; Pedroza, en Pérez y Martínez, 2000: 5-12, 13-30; Olea, en Béjar y Mirón, 2003: 159-173; Béjar, en Mirón y Espinoza, 2004:179-227), además, ayuda a explicar la convergencia entre la agenda legislativa con la partidista. Dicho de otro modo, el análisis espacial del recinto nos llevará a la antesala de la emisión de votos nominales, puesto que es el lugar en donde se exponen las razones, intereses así como las motivaciones de los legisladores (Sirvent; Espinoza; Béjar, en Béjar y Woldman: 2004, 15-28, 31-45, 47-75).

Hipótesis:

El dictamen en el Senado, presentado por la Comisión de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, tuvo un sentido contrario al voto previamente emitido en la Cámara de Diputados sobre la iniciativa de reforma política del D.F. La respuesta negativa fue resuelta en el Senado tomando como referente los postulados constitucionales, que limitan las facultades de la ALDF para proponer modificaciones en la Carta Magna, así, los senadores actuaron como garantes del pacto federal, sin embargo, su resistencia para modificar la condición jurídica y política de la capital, obedeció a la correlación de fuerzas en el recinto y a los intereses políticos de los grupos parlamentarios mayoritarios, ello explica su resistencia para otorgar mayor autonomía al D.F., por lo que antepusieron su visión positivista del derecho, es decir, la inmutabilidad de la norma, para justificar la continuidad del *status* que actualmente posee la capital mexicana, en consecuencia, pospusieron su función legislativa en materia de diseño institucional en el contexto del sistema federal.

Preguntas:

¿Qué papel desempeñó el Congreso de la Unión en la discusión de la iniciativa de reforma

política del D.F. del 2001?

¿Cómo procesó el Congreso de la Unión la iniciativa?

¿Qué postura asumieron los legisladores en torno a la iniciativa de la reforma política del D.F. en la Cámara de Diputados?

¿Qué postura asumieron los legisladores en torno a la iniciativa de la reforma política del D.F. en la Cámara de Senadores?

¿Cuál fue el posicionamiento de los legisladores sobre la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores?

Objetivo general:

Analizar desde los postulados de la teoría del diseño institucional, espacial y los principios del análisis deliberativo, el desempeño del Congreso de la Unión en la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., en la LVIII legislatura (2000-2003).

Objetivos particulares:

- 1.- Estudiar el tipo de Congreso que se mostró en la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., desde la perspectiva del diseño institucional.
- 2.- Analizar la postura de los legisladores en torno a la iniciativa de la reforma política del D.F. en la Cámara de Diputados en la LVIII legislatura, desde la óptica del análisis deliberativo.
- 3.- Analizar la postura de los legisladores en torno a la iniciativa de la reforma política del D.F. en la Cámara de Senadores en la LVIII legislatura, desde la óptica del análisis deliberativo.
- 4.- Investigar el posicionamiento de los legisladores en la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F., desde el esquema de la teoría espacial.

Variables

Variable independiente	Variable dependiente
El diseño institucional del congreso mexicano	1.- La iniciativa de reforma política del D.F. 2.- El comportamiento de los legisladores

Capitulado tentativo:

- I. Marco teórico conceptual del diseño institucional del Congreso de la Unión.
- II. Marco teórico-conceptual sobre la teoría espacial y del análisis deliberativo.
- III. Análisis deliberativo de la iniciativa de reforma política del D.F. en la Cámara de Diputados (en el Pleno y en Comisiones).
- IV. Análisis deliberativo de la iniciativa de reforma política del D.F. en la Cámara de Senadores (en el Pleno y en Comisiones).
- V. Posicionamiento de los legisladores dentro del Congreso de la Unión, a propósito de la discusión de la reforma política del D.F. (en pleno y en Comisiones). Un análisis espacial.

Conclusiones

Anexos

Aparato crítico y referencias bibliográficas (temática)

Metodología

En la presente investigación será abordado el asunto de la discusión de la reforma política del D.F. en el Congreso de la manera siguiente:

Se hará un estudio del diseño institucional del Congreso (forma, funcionamiento, composición, procedimientos, etc.), primero será analizado el tipo de relaciones entre ambas cámaras y las características de las mismas, para lo cual utilizaremos las teorías del diseño institucional que abordan el tema del congreso y del bicameralismo. Son dos los conceptos importantes que serán estudiados, el primero se refiere al Congreso, será analizada la forma en que está concebido en el marco jurídico; el segundo concepto es el bicameralismo, su análisis teórico ayudará a comprender, no sólo su concepción constitucional sino el tipo de funciones asignadas y el tipo de relación que guardan ambas cámaras. Con ello se pretende identificar el tipo de congreso que discutió la iniciativa, además del alcance y profundidad del trabajo legislativo.

La aplicación de la teoría espacial coadyuvará al estudio del trabajo al interior del Congreso de la Unión, es decir, la creación de comisiones y coaliciones entre los grupos parlamentarios, para analizar la naturaleza de los acuerdos entre las diversas fuerzas

políticas. La iniciativa de reforma será lo que denomina Tsebelis (2006:3-19) *status quo*⁵, los legisladores serán estudiados como *jugadores con veto partidario* y a las cámaras *jugadores con veto institucional*. A partir de la postura asumida por cada jugador (institucional y partidista), con respecto a la discusión del *status quo*, se desprenderá el comportamiento de los legisladores. Los movimientos de los jugadores los explicaremos en un plano bidimensional (euclidiano), en donde cada jugador será un punto y ocupará un lugar en el espacio, esto ayudará explicar las razones por las cuales se aprueba o desaprueba una propuesta de la *agenda legislativa*. Agenda que por cierto asume un papel relevante en la discusión del *status quo*, según Tsebelis, a partir de su composición y seguimiento en la discusión, los jugadores con veto mayoritario (ganadores) estarán cumpliendo sus propósitos partidistas. Esta teoría ayudará a desarrollar el objeto de estudio.

Como un complemento de las teorías mencionadas y para fortalecer la investigación, será utilizada la teoría del discurso parlamentario que permitirá estudiar los razonamientos incluidos en la deliberación legislativa, los intereses explícitos y motivaciones implícitas de los congresistas. El modelo integral de M. Gilbert (1997:67-114), denominado *argumentación coalescente* permitirá encontrar, en el análisis de los argumentos, las razones que motivan a los legisladores manifestarse a favor o en contra de un tema en particular. El suyo es un modelo que se sustenta en el análisis del diálogo (dialógico), categoriza los elementos que nutren el cuerpo discursivo y los explica en términos de su naturaleza (lógicos, *emocionales* --sentimientos--, *viscerales* --parten de lo físico-- y *kiscerales* --intuitivos--), además de proveer una taxonomía sólida para su clasificación. Por ejemplo, para revisar los dictámenes de las comisiones legislativas es pertinente considerar el modelo de Gilbert el cual permitirá categorizar de manera individual o grupal los argumentos expuestos, lo anterior, a su vez, reforzará el análisis espacial.

⁵ El término que utiliza Tsebelis de *status quo* se refiere a la política, asunto, aspecto, regla, programa, etc., que pretende ser modificado por los legisladores, y que motiva un análisis y discusión en el recinto parlamentario.

Aparato crítico y referencias bibliográficas (temática)

Teoría Política

- AMORETTI, Ugo M. y Nancy Bermeo. *Federalism and Territorial Cleavage*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 2004
- APTER, David. *Estudio de la Modernización*, Argentina, Amorrortu, 1970
- *Política de la Modernidad*, Argentina, Paidós, 1972
- CARRÉ de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, México, FCE, 1998
- COX, Gary W. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, USA, Cambridge University Press, 1997
- DEUTSCH, Kart W. *Política y Gobierno*, México, FCE, 1998
- DIAMOND Larry y Mark F. Plattner (comp.) *El Resurgimiento de la Democracia*, México, UNAM-IIS, 1993
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, México, Editorial Planeta, 1986
- GARCÍA, Manuel. *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986
- HELD, David. *La Democracia y el Orden Global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, México, FCE, 2001
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, México, FCE, 1974
- HUNTINGTON P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Paidós, 2001
- KATZ, Richard S. *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore and London, The Johns Hopkins Press, 1980
- LIJPHART, Arend. *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Un estudio de 27 democracias 1945-1990*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1995
- *Modelos de Democracia*, España, Ariel, 2000
- LIPSET, Seymour M and Stein Rokkan. *Party System and Voter Alignments*, London-New York, The Free Press-Collier-Macmillan Limited, 1967
- LOCKE, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, España, Aguilar, 1973
- LÖWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 1976
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant. *Del Espíritu de las Leyes*, España, Técnos, 1987
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, UNAM-FCE, 1995
- TAAGEPERA, Rein and Matthew Soberg Shugat. *Seats and Votes*, New Haven and London, Yale University Press, 1989
- TOURAINE, Alain. *Crítica de la modernidad*, México, FCE, 2002
- PANEBIANCO, Ángelo. *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990
- PROUDHON Pierre, Joseph. *El Principio Federativo*, España, Editora Nacional, 1977
- RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*, USA, Yale University, 1967
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994
- *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996

Historia de México

- BLANCO, José y José Woldenberg (comp). *México a Finales del Siglo*, tomo II, México, CONACULTA- FCE, 1993
- CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. *Historia General de México*, obra presentada por el Centro de Estudios Históricos, Versión 2000, México, COLMEX, 2007
- MEDINA, Luis. *Hacia el Nuevo Estado*. México, 19201994, México, FCE, 1994
- RABASA, Emilio. *La Evolución Histórica de México*, México, Editorial Porrúa, 1972

Régimen Político mexicano

- ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, 2001
- BARRAGÁN Barragán, José. *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, México, UNAM, 1978
- BARRAGÁN Barragán, José et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003
- BEJAR Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coord.). *El Congreso Mexicano Después de la Alternancia*, México, AMEP-III-Senado, LVIII Legislatura, 2003
- BEJAR Algazi, Luisa y Gilda Waldman (coord.) *La Representación Parlamentaria en México*, México, UNAM-Gernika, 2004
- BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, FCE, 1994
- BOEHM de Lameiras, Brigitte (coord.) *El Municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987
- BRAGE Camazano, Joaquín. *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000
- BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2001
- *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 2001
- CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998

- CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000
- CARBONELL, Miguel y Francesc Pau i Vall (comp.) *Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*, México, UNAM-IIJ-Miguel Ángel Porrúa-Senado, LIX Legislatura, 2006
- CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Una Constitución para la Democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000
- CARMAGNANI, Marcello (coord.) *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, COLMEX - FCE, 1993
- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1993
- COSSÍO Díaz, José Ramón. *Dogma Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontamara, 1998
- *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM-Senado, LVIII legislatura, 2003
- DE LA TORRE Villar, Ernesto. *El decreto constitucional de Apatzingán y sus fuentes legales*, México, UNAM-IIJ, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año X, núm.28-29. enero – agosto 1997
- EMMERICH, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina. *La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003*, México, UNAM-IIJ, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXVIII, núm. 113 Mayo –Agosto 2005
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.) *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM, 2005
- ESPINOZA Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coord.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI-Universidad de Colima-Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007
- ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro y Luis Miguel Rionda Ramírez (coord.) *Después de la Alternancia: Elecciones y nueva Competitividad*, México, UAMA-SOMEE-Universidad de Guanajuato-EÓN, 2005
- GALEANA, Patricia. *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003
- GRIFFITH, Ernest S. *El Sistema de Gobierno Americano*, España, Editorial Hispano Europea, 1962
- LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio Político de México*, México, UNAM-III, 1995
- MARQUET Guerrero, Porfirio. *La Estructura del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1975
- MARVÁN Laborde, Ignacio. *¿Y Después del Presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997
- MERINO, Mauricio. *En Busca de la Democracia Municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, D.F., El Colegio de México, 1994
- MAYENBERG Leycegui, Yolanda (coord.) *El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores*, México, FLACSO-IIS-UAMI, 2001
- MEYER, Lorenzo. Liberalismo Autoritario. *Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995
- MIRÓN Lince, Rosa María y Ricardo Espinoza (coord.). *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UNAM-IIJ-AMEP-UAM, 2004
- PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003
- PÉREZ, Germán y Antonia Martínez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000
- RABASA Gamboa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1998
- REVELES Vázquez, Francisco (coord.) *El Nuevo Sistema Político Mexicano: Los Poderes de la Unión*, México, UNAM-FCPyS-Gernika, 2006
- *El Gobierno Panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM-SITESA, 2008
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2001
- SANTAMARÍA, Julián. *El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*. Revista Mexicana de Sociología, México, IIS-UNAM, Núm. 2 abril-junio, 1998
- SERRANO, Mónica. *La Reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, FCE, 1998
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991.
- *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998
- VÁZQUEZ, Rodolfo. *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*, 2ª ed., México, Fontamara, 2001

Reforma Política del D.F.

- BASSOLS, Mario. *La Ciudad de México en el umbral del nuevo milenio*, México, GDF/EI-COLMEX, 2000
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José W. *La Reforma Electoral de 1996*, México, FCE, 1997
- CANSINO, Cesar (Coord.) *Después del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 1998
- CASTELAZO, José R. *Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el porvenir*, México, INAP, 1992
- CISNEROS Sosa, Armando. *La Ciudad que Construimos: registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*, México, UAM-I, 1993
- COLÍN Verlo, María Amparo et al. *Cuadernos de la Reforma Política en la Ciudad de México. Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal, 1965-1991*(Relación de Documentos Recopilados) (Biblioteca del CIDE, clasif. JS2121, C83, 1992)

- CRUZ Rodríguez, María Soledad. *Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el Distrito Federal (1920-28)*, México, UAM-A, 1994
- DAVIS e., Diane. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999
- DUTRÉNIT, Silvia (Coord.) *Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina*, México, Instituto Mora, 1998
- ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández. *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, México, FCE-CIDE, 2002
- FERNÁNDEZ Santillán, José F. et al. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Colección Sinergia, IEDF, 2001
- HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. *La Nueva Relación entre el Legislativo y el Ejecutivo: La política económica, 1928-1997*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, IPN y FCE, 1998
- LARROSA Haro, Manuel y Leonardo Valdés Zurita (coord.) *Elecciones y Partidos políticos en México, 1995*, México, UAM-I, CEDE, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., 1996
- LARROSA Haro, Manuel y Ricardo Espinoza (coord.) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996*, México, UAM-I - CEDE, 1997
- MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál Destino para el D.F.?* México, Océano, 1996
- NIVÓN, Eduardo. *Cultura Urbana y Movimientos Sociales*, México, UAM-I, Dirección General de Culturas Populares/ Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998
- SÁNCHEZ Ruiz, Gerardo G. *La Ciudad de México en el Periodo de las Regencias, 1929-1997*, México, UAM-I/ Gobierno del Distrito Federal, 1999
- SERRANO Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, CENAM-PyV, 2001
- VALDÉS Zurita, Leonardo (coord.) *Elecciones y Partidos Políticos en 1993*, México, UAM-I, 1995
- *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001

Análisis espacial

- HELLER, William B. "Cómo entender a las Legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio", en ESPINOZA Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coord.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI-Universidad de Colima-Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007
- KREHBIEL, Keith. *Party Discipline and Measures of Partisanship*, American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 2 (Apr., 2000), 212-227 (published by Midwest Political Science Association) (<http://jstor.org/>)
- TSEBELIS, George. *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006

Discurso y Argumentación:

- BACA Olamendi, Laura et al (coord.) *Léxico de la Política*, México, FCE-FLACSO-SEP-CONACYT, 2000
- CHARAUDEAU Patrick. *Le Discours Politique. Les Masques du Pouvoir*, France, Viubert, 2005
- CHIHU Amparán, Aquiles. *El Framing de los Debates Presidenciales en México*, México, UAMI-Miguel Ángel Porrúa-CONACYT
- DANESI, Marcel (Editor-in-chief). *SEMIOTICA. La sémiotique politique/Political semiotics, Journal of the International Association for Semiotic Studies*, Guest Editor: Bernard Lamizet, Mouton de Gruyter Berlin- New York, Volume 159-1/4 (2006)
- *DESIGNIS. La Comunicación Política. Transformaciones del Espacio Público*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2002
- ESQUIAGA Ganuzas, Francisco Javier. *La Argumentación en la Justicia Constitucional y otros Problemas de Aplicación e Interpretación del Derecho*, México, TEPJF, 2006
- GILBERT, Michael A. *Coalescent Argumentation*, EUA, Lawrence Erlbaum Associates, 1997
- GIMATE-WELSH Hernández, Adrián. *Del Signo al Discurso. Dimensiones de la poética, la política y la plástica*, México, UAMI-Miguel Ángel Porrúa, 2005
- *Representación y Deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas* (tesis doctoral), México, UNAM, 2007
- GROOTENDORST Rob, Frans H. van Eemeren. *A Systematic Theory of Argumentation. The pragma-dialectical approach*, United States of America, Cambridge University Press, 2004
- JIMÉNEZ, Gilberto. *Poder, Estado y Discurso: perspectivas sociológicas del discurso político-jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988
- MONTESINOS, Rafael. *El Discurso Político de las Organizaciones Empresariales. La Transición mexicana desde la teoría de los sistemas*, México, UAMI, 2007
- PERELMAN Chaïm y Lucy Olbrechts-Tyteca. *La Nueva Retórica. Tratado de la Argumentación*, España, Gredos, 1958
- TOULMIN, Stephen E. *The Uses of Argument*, United States of America, Cambridge University Press, 2007

Documentos:

- *ATENCIÓN EXHORTO AL SENADO DE LA REPÚBLICA. Oficio de la Secretaría General de Gobierno, en relación con la Minuta de reformas a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 de diciembre de 2001. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL SECRETARÍA DE GOBIERNO. Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, Secretario de Gobierno, México, D.F., a 20 de marzo del 2002. Gaceta*

Parlamentaria, Año 2002, No. 43, Senado de la República, II año, Periodo ordinario, 19 de marzo de 2002. Página en internet de la Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, 2007
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (y disposiciones complementarias, México, Editorial Porrúa, 2000
- *Código Electoral del Distrito Federal*, [se incluyen los decretos de reformas publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los días 30 de septiembre y 15 de octubre de 1999], México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 5 de enero de 1999
- *COMISIONES DE DISTRITO FEDERAL, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS: 1. ASPECTOS RELEVANTES DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DISTRITO FEDERAL, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA MINUTA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL. 2. DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE DISTRITO FEDERAL, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3. CARTA DE CONSTITUTIONALISTAS*. México, Cámara de Senadores, Gaceta Parlamentaria, III Año, No. 64, 01 Oct. 2002 (documento en fotocopias). Página en internet de la Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>
- Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal. Honorable Cámara de Diputados, Legislatura LV, México, Comisión de Régimen Interno-III, 1993
- *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL DISTRITO FEDERAL*, México, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Año IV, No. 879, 14 nov. 2001. Página en internet de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, [incluye el Decreto del Congreso de la Unión llevado a cabo en octubre de 1999], México, Colección Ordenamientos Jurídicos, ALDF, 1998
- *Iniciativa de la ALDF para reformar y adicionar los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución*, México, ALDF II legislatura 2000-2003, Noviembre del 2001
- *Ley de Participación Ciudadana*, México, ALDF, 1998
- *SOLICITUDES DE EXCITATIVAS A COMISIONES. Del Senador Demetrio Sodi de la Tijera, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sobre la Minuta con proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 de diciembre de 2001*. Gaceta Parlamentaria, Año 2002, No. 42, Senado de la República, II año, Periodo ordinario, 19 de marzo de 2002. Página en internet de la Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>

“Reforma del Estado y la profundización de la democracia: el paradigma de la democracia directa”

Por: Marta Ochman ¹

Resumen

Uno de los temas obligatorios para la Reforma del Estado es el denominado *Democracia y Sistema Electoral*, cuya relevancia en el contexto de la consolidación democrática en México, no necesita ser justificada. Evidentemente, la formulación tan general de la problemática se presta a muchas interpretaciones, y también a demandas muy distintas por parte de varios sectores políticos, sociales y académicos. Sin embargo, el debate legislativo en esta materia se centró en dos grandes aspectos: la reforma electoral, orientada a limitar el impacto de los recursos financieros sobre las campañas, y por extensión, sobre los resultados; y la necesidad de ampliar los espacios de la participación ciudadana en la política, particularmente, de legislar mecanismos de democracia directa.

El objetivo de este análisis se centra en la evaluación de las propuestas referentes al segundo aspecto: la introducción en la política mexicana de los mecanismos de la democracia directa. Ante todo, nos interesa evaluar la consistencia entre las intenciones (exposición de motivos) de los actores políticos que presentaron iniciativas en este tema, y los mecanismos o modificaciones constitucionales propuestas. Para ello, primero revisaremos brevemente el marco conceptual referente a la democracia y la participación ciudadana, para evaluar después las iniciativas presentadas en el primer año de la LX Legislatura; sintetizadas por Claudia Gamboa Montejano (2007). La hipótesis inicial es que todas las propuestas -aunque aparentemente radicales- son en realidad cosméticas e -incluso de haberse aprobado-, no modificarían significativamente la manera de *hacer política* en México.

¹ Marta Ochman es profesora investigadora de tiempo completo en la Escuela de Graduados en Administración Pública, Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México. Es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana, miembro de REDIPAL y del Sistema Nacional de Investigadores. mochman@itesm.mx

Reforma del Estado y la profundización de la democracia: el paradigma de la democracia directa

Uno de los temas obligatorios para la Reforma del Estado es el denominado *Democracia y Sistema Electoral*, cuya relevancia en el contexto de la consolidación democrática en México, no necesita ser justificada. Evidentemente, la formulación tan general de la problemática se presta a muchas interpretaciones, y también a demandas muy distintas por parte de varios sectores políticos, sociales y académicos. Sin embargo, el debate legislativo en esta materia se centró en dos grandes aspectos: la reforma electoral, orientada a limitar el impacto de los recursos financieros sobre las campañas, y por extensión, sobre los resultados; y la necesidad de ampliar los espacios de la participación ciudadana en la política, particularmente, de legislar mecanismos de democracia directa.

El objetivo de este análisis se centra en la evaluación de las propuestas referentes al segundo aspecto: la introducción en la política mexicana de los mecanismos de la democracia directa. Ante todo, nos interesa evaluar la consistencia entre las intenciones (exposición de motivos) de los actores políticos que presentaron iniciativas en este tema, y los mecanismos o modificaciones constitucionales propuestas. Para ello, primero revisaremos brevemente el marco conceptual referente a la democracia y la participación ciudadana, para evaluar después las iniciativas presentadas en el primer año de la LX Legislatura; sintetizadas por Claudia Gamboa Montejano (2007). La hipótesis inicial es que todas las propuestas -aunque aparentemente radicales- son en realidad cosméticas e -incluso de haberse aprobado-, no modificarían significativamente la manera de *hacer política* en México.

Democracia y participación ciudadana: precisiones conceptuales

Como bien lo menciona Alain Badiou (2000), la democracia pertenece a la *opinión autoritaria*, es decir, cualquier forma de gobierno contraria a ésta es considerada

ilegítima, al mismo tiempo que demostrar la preocupación por la democracia y su consolidación es una obligación ética, tanto para los políticos como para los académicos. Este fenómeno es más marcado desde los años ochenta, cuando los cambios políticos en Europa Central, y después en Latinoamérica, impusieron el paradigma de las transiciones a la democracia. El papel tan activo de la sociedad civil en estas transiciones ha llamado también atención a los problemas de las democracias ya consolidadas -las de primera generación, en términos de Huntington (1994); o las occidentales, en la terminología de la Guerra Fría-, que frente al fervor político de las sociedades en transición, parecían petrificadas en prácticas políticas rutinarias y poliárquicas (Dahl, 1997). Norberto Bobbio (1996) sintetiza estos problemas en la contraposición entre lo que es el concepto (lo ideal) y la práctica moderna (lo real) de la democracia

Democracia ideal	Democracia real
La sociedad es concebida como conjunto de individuos; el individuo es el sujeto de la democracia.	La política es un juego de grupos de interés; son los grupos, no individuos, los sujetos políticamente relevantes.
El representante vela por el interés (superior) de la nación y no está sometido al mandato obligatorio de los que lo eligieron.	El representante debe velar por los intereses de sus electores.
La democracia es sinónimo de la derrota del poder oligárquico.	Permanencia de élites de poder, frente a la indiferencia electoral de individuos; de hecho, una élite es sustituida por la presencia de varias élites que luchan por el voto.
Democracia amplia, en todos los aspectos de la vida.	Democracia limitada al poder político, sin abarcar otros aspectos, como aparato administrativo, empresa, etc.
Eliminación del "poder invisible", transparencia en la toma de decisiones y en la discusión al respecto.	Permanencia del "poder invisible", paradoja tecnológica.
Ciudadanos activos, educados; la misma participación en la discusión y toma de decisiones, es un proceso educativo, de formación.	La apatía política, voto de opinión sustituido por el voto de intercambio, de clientela, de apoyo político a cambio de favores.

Elaboración propia, de Bobbio, 1996, pp. 28-41

Este diagnóstico de Bobbio, elaborado en los años ochenta, no era aislado y durante las siguientes dos décadas surgieron muchas propuestas políticas y teóricas sobre la forma de reactivar la democracia y acercarla a los ciudadanos. El activismo de la sociedad civil en sus diferentes formas -movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, redes de defensa, grupos de interés público o comunidades epistémicas, por mencionar algunos conceptos que intentan sistematizar este *hubris*- estableció también un paradigma que la mejor vía de la renovación es ampliar los espacios de la participación ciudadana. En consecuencia, gran parte del debate se centró en la comparación de la democracia moderna (representativa), con la democracia antigua (directa), postulando que fue la figura de la representación la que terminó minando la potencialidad de la democracia.

Frente a la imposibilidad de regresar a la democracia directa en sociedades modernas -plurales y organizadas en Estados-nacionales normalmente extensos- surge el interés por introducir en la práctica política algunos mecanismos de la democracia directa, transitando así de la democracia representativa a la semi-directa. En este enfoque -que llamaremos el paradigma de la democracia semi-directa- los mecanismos más defendidos son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación de encargo. Este paradigma se centra en la necesidad de revertir el proceso de formación de grupos de interés, de poliarquías y de partidocracias y de restituir el poder de los ciudadanos.

Aunque coincidimos con la preocupación que está detrás del paradigma de la democracia semi-directa, este enfoque nos parece demasiado limitado para evaluar la pertinencia de distintos mecanismos, capaces de reactivar la democracia y el poder de los ciudadanos. La limitación consiste principalmente en considerar que los problemas de la democracia moderna se resolverán de manera automática una vez que los ciudadanos tengan posibilidad de tomar directamente algunas decisiones, sin necesidad de la intermediación de los representantes (principalmente, de los legisladores). Consideramos que este planteamiento es

una falacia, o al menos peca de un optimismo poco justificado. De ahí que nos parece más rica la aproximación desde el enfoque que llamaremos -en tributo a Bovero- *los adjetivos de la democracia*. Los académicos que han contribuido a generar distintos adjetivos para las democracias realmente existentes, han planteado como trasfondo una idea inquietante para algunos: que la democracia como tal no existe, no existe en una forma pura, como un ideal contra el cual es posible medir y evaluar los regímenes existentes. Es una idea inquietante porque permite que los gobiernos con tentaciones autoritarias puedan denominarse democráticos, haciendo referencia a un conjunto de objetivos prioritarios. Pero es también un enfoque que permite poner en evidencia las trampas de la participación directa, si ésta no se acompaña con medidas orientadas a garantizar la calidad de la participación.

Como punto de partida, retomaremos la sistematización de Amy Gutmann (1993), que establece seis tipos de la democracia:

- 1. democracia Schumpeteriana (procedimental):** en este modelo, la influencia sobre las decisiones se ejerce a través de la competencia por el voto de los electores. Es una visión minimalista, donde la misma existencia de elecciones es condición suficiente de la democracia, de ahí el nombre de la democracia procedimental.
- 2. democracia popular:** en este caso el énfasis está sobre el autogobierno del pueblo como individuos libres e iguales, frente al sometimiento a un poder externo. El problema principal de este modelo es su vulnerabilidad interna (Bobbio, 1994)), cuando la misma voluntad del pueblo escoge políticas contrarias a los principios de libertad e igualdad de los individuos.
- 3. democracia liberal:** puede considerarse como la antítesis de la democracia popular por su negación de la importancia de la participación del pueblo. El énfasis está, en cambio, sobre los derechos fundamentales (más importantes que la influencia en la toma de decisiones): libertad e igualdad; libertad de expresión, de religión y de participación en política; así como sobre el respeto al Estado del derecho y la separación de poderes.

4. **democracia participativa:** surge como respuesta a la preocupación por el abstencionismo, por la elección libre de no participar. Ve este fenómeno como consecuencia de la percepción de que la participación es insignificante, irrelevante en la democracia representativa moderna. Además de la participación, es central la preocupación por la corrupción, la desinformación, el entendimiento de la política y el abuso de poder.
5. **democracia social:** proclama la necesidad de democratizar a los ámbitos diferentes al Estado y la política, sobre todo de la empresa y la familia. Niega el principio liberal de que en la empresa solamente los propietarios pueden tomar decisiones, dada la influencia de empresas grandes sobre la decisión del Estado.
6. **democracia deliberativa:** es un intento de hacer compatible los ideales populares y liberales. Reconoce la importancia de los derechos fundamentales, sobre todo la libertad de expresión, pero también pone énfasis en la importancia de la deliberación. La deliberación permite la toma de decisión que va de acuerdo con la demanda popular pero al mismo tiempo respeta la autonomía individual. Enfatiza más la importancia de control, *accountability*, que de toma de decisiones directas.

En realidad, más que modelos de la democracia, la sistematización de Gutmann permite identificar ciertas preocupaciones en torno a la democracia moderna, preocupaciones no necesariamente excluyentes, pero sí difíciles de hacer compatibles en la realidad política. Cinco de las seis categorías comparten en el fondo la preocupación por la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, aunque difieren incluso en la apreciación de su conveniencia². Evidentemente, los modelos procedimental y liberal expresan la clásica desconfianza ante la participación amplia de ciudadanos, con niveles de educación muy diversos y el conocimiento escaso de la problemática en discusión.

² El único modelo que realmente deja fuera la problemática de la participación ciudadana en decisiones políticas es el de la democracia social, cuyo enfoque se centra en extender la aplicación del concepto de la democracia en ámbitos no vinculados directamente con lo político, y considerados en el pasado como espacios privados.

Ese hecho nos deja tres modelos como un punto de referencia del debate sobre los mecanismos de la democracia directa en México: democracia popular, participativa y deliberativa. Como veremos en el análisis de la exposición de motivos, los autores de las propuestas de reformas utilizan ante todo los conceptos de “democracia directa”, “semidirecta” y “participativa”; sin precisar los conceptos³, de manera que inicialmente podemos aceptar la hipótesis de que cualquiera de estos tres modelos podría responder a la preocupación por incluir los mecanismos de la democracia directa en la práctica política de México.

Antes de pasar al análisis de las iniciativas, precisaremos las diferencias entre los tres modelos. Como hemos señalado, los tres expresan la intención de promover la participación amplia en la toma de decisiones. Las diferencias tienen dos ejes. El primero es el sujeto de la participación. En el caso de la democracia popular es claramente un sujeto colectivo: el pueblo; probablemente sea la propuesta más cercana a la idea roussoniana de la *voluntad general* entendida como el bien común: una categoría diferente a lo que serían los intereses individuales o de grupo consensuados en una negociación. De ahí deriva el alto grado de la vulnerabilidad interna, dado que *la tiranía de la mayoría* frecuentemente considera legítimo sacrificar los derechos individuales en el nombre del bien común. La práctica del pasado ha demostrado también que si el referente de las decisiones por tomar es el bien común, en realidad no se necesita la participación de los ciudadanos como individuos, es suficiente con la de los *especialistas en bien común*, en términos de Michael Walzer (1970: 216). De ahí que el gran problema de la democracia popular es que en muchos casos termina siendo una democracia plebiscitaria, en la cual la participación del pueblo sirve sólo para legitimar decisiones de un líder carismático o un partido, que se presentan como la encarnación misma de la voluntad popular.

³ La excepción es la propuesta de la Dip. Mónica Fernández Balboa (PRD), que explícitamente define el concepto de la democracia participativa como “una expresión amplia, que suele referirse a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.” (Gamboa, 2007: 17).

La democracia participativa y la deliberativa, en cambio, presuponen la participación de los ciudadanos-individuos. Retoman de Aristóteles la tesis de que un hombre que no participa en la política, no es un hombre completo, no ha realizado toda su potencialidad, su plenitud. A diferencia de Aristóteles sin embargo, consideran a todos los individuos suficientemente racionales para tomar parte en la toma de decisiones independientemente del conocimiento especializado que tengan en un tema específico. La diferencia entre sendos modelos reside en cómo se conceptualiza el espacio de la participación. El modelo de la democracia participativa -igual que la popular- considera que los ciudadanos deben tener voto en la toma directa de las decisiones. Los defensores de la democracia deliberativa están interesados más en la voz que en el voto, en la discusión sobre las políticas públicas y sus impactos, que en la aprobación o rechazo de las mismas.

Si hablamos de la reforma del Estado mexicano como ampliación del espacio democrático, no podemos ignorar que el pasado autoritario sigue presente en la vida política actual y las tentaciones del autoritarismo no son exclusivas del poder político, sino también de la sociedad dispuesta a renunciar a sus propios derechos políticos. De ahí, que nos parece fundamental incluir en la reforma mecanismos que eviten el riesgo de que la participación directa se convierta en una forma de legitimar a las élites o a los líderes políticos. Sin negar las ventajas de una participación directa en la toma de decisiones, consideramos, como Bauman (2002), que la libertad de los ciudadanos no consiste en la posibilidad de escoger entre las opciones ya prefabricadas, sino en tomar parte en el proceso de la creación de las alternativas. Y solamente la democracia deliberativa asegura esta oportunidad.

En términos de Joshua Cohen (2000):

De acuerdo con esta perspectiva, la democracia no es meramente una forma de la política, sino un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales - proveyendo condiciones favorables para la participación, asociación y expresión - y ancla la autorización para ejercer el

poder público (y el ejercicio mismo) en tal discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y el rendimiento de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder político, a través de elecciones periódicas competidas, condiciones de publicidad, y supervisión legislativa, entre otras.

29-30

De esta forma la democracia deliberativa pone énfasis no solamente en la discusión como requisito de la toma de decisiones, sino también como espacio de interacción entre los ciudadanos, quienes construyen así lazos horizontales de colaboración, aumentando así la posibilidad de influir sobre la relación vertical entre los ciudadanos y el Estado. Es evidente que este modelo se construye sobre el principio habermasiano de la acción comunicativa, que no busca en sí un consenso sobre el tema del debate, sino sobre los procedimientos de la toma de decisión. De ahí que el objetivo de la deliberación no es definir o descubrir el bien común, sino dar a conocer las interpretaciones plurales y diversas que existen en una sociedad moderna sobre cada tema. La deliberación enseña a los ciudadanos reconocerse mutuamente como individuos libres e iguales, capaces de entender y evaluar los argumentos, y también depositarios del derecho de ser escuchados y considerados como jueces de los argumentos de los demás.

Otra ventaja de este enfoque es que no se desgasta en un anti-institucionalismo falso (Bohman, 2000) sino reconoce que la sociedad civil y el Estado son fuerzas complementarias en la democracia. Ni el individuo, ni las asociaciones intermedias van a solucionar los problemas de la democracia moderna como el desinterés o la falta de información. La sociedad civil no es la alternativa al Estado, es una *utopía autolimitada* (Cohen y Arato, 1999), y como tal debe reconocerse.

Finalmente, los teóricos de la democracia deliberativa reconocen que el debate ciudadano espontáneo es incipiente e ineficaz. De ahí que postulan como responsabilidad de las instituciones políticas el establecer los espacios públicos

del debate y mecanismo que aseguren que sus conclusiones sean incorporadas al proceso de la toma de decisiones.

En conclusión al marco conceptual, podemos afirmar que el hablar simplemente de la democracia directa o participativa no asegura que mejore la calidad de la democracia, incluso si coincidimos en que ésta depende de la participación de los ciudadanos. De hecho, la participación de los ciudadanos puede legitimar decisiones profundamente autoritarias, que vulneren la democracia misma.

Iniciativas legislativas referentes a la democracia participativa

Como hemos señalado, este análisis se basa en el trabajo de recopilación que Claudia Gamboa Montejano (2007) realizó de las iniciativas presentadas en el primer año de la LX Legislatura, en el marco de la discusión sobre la Reforma del Estado, y particularmente, los mecanismos de la democracia directa. El análisis abarca 11 iniciativas: 5 de PRD, dos de Convergencia y los restantes cuatro del PRI, PT, Verde Ecologista y Alternativa, respectivamente. Llama atención que las iniciativas pertenecen a los partidos de oposición; de hecho, el mayor número corresponde al PRD, el partido que ha cuestionado el proceso electoral del 2006. De ahí que es legítimo preguntarnos hasta qué grado la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones es vista como una alternativa a las instituciones tradicionales de la democracia moderna: las elecciones y la representación legislativa.

En la exposición de motivos, podemos distinguir las siguientes preocupaciones declaradas:

1. Ampliación del ámbito de los derechos ciudadanos, preocupación que aparece de manera explícita en las propuestas de Convergencia, Alternativa y PRD, pero implícitamente está prácticamente en todas, salvo la de PRI (que enfatiza ante todo el ejercicio de soberanía del pueblo) y del Verde Ecologista (que privilegia el discurso de protección de seres humanos).

2. Rendición de cuentas (Convergencia, PRD): citando la propuesta presentada por el grupo parlamentario de Convergencia, la preocupación aquí se centra en el hecho de que “los mexicanos no tenemos derecho a exigir a nuestros representantes y gobernantes que cumplan y respeten sus compromisos de campaña; que legislen en el sentido que marcan los estatutos de sus partidos; y que apliquen políticas públicas conforme a sus compromisos empeñados en campaña.” (Gamboa Montejano, 2007 :15)
3. Crisis de la democracia representativa, que implica lógicamente la necesidad de renovación de los mecanismos de la misma (PT, PRD). La introducción de los mecanismos de la democracia directa es vista aquí como una etapa lógica en el proceso de la consolidación de la democracia en México.
4. Solución efectiva de problemas socioeconómicos, como la pobreza o el crecimiento económico insuficiente (PRI, Verde Ecologista)
5. Formación de los individuos como ciudadanos, fortalecimiento de la sociedad civil (PRD): aunque puede parecer la misma preocupación que la ampliación de los derechos de los ciudadanos, el enfoque aquí es diferente, dado que el discurso de los derechos es propio del liberalismo y compatible con la ciudadanía legal, pero pasiva; mientras que esta postura refleja la preocupación republicana por los ciudadanos politizados, interesados en los asuntos públicos, capaces de una acción eficiente de defensa de sus planteamientos (no sólo derechos).
6. Injerencia del poder Ejecutivo y de actores privados en los procesos electorales (PRD).

Evidentemente, estos seis enfoques no son excluyentes en la mayoría de los casos, pero sí reflejan una concepción diferente de lo que debe ser una sociedad democrática. La propuesta del PRI claramente refleja el modelo de la democracia popular, mientras que la de Convergencia es la más coherente con la democracia deliberativa. Las otras propuestas son mucho más heterogéneas, y combinan la preocupación liberal por el control sobre los funcionarios y los derechos

individuales, con la republicana por la colonización de la vida política por los partidos e intereses de grupos, añadiéndole, incluso, el elemento pragmático de eficiencia en la solución de problemas.

En el lado positivo, el análisis de la exposición de motivos permite afirmar que sólo una propuesta de las once presentadas tiene matices anti-institucionales y puede ser interpretada como una preocupación más coyuntural por los resultados de las elecciones de 2006. En este sentido, la mayoría respeta el citado principio de *utopía autolimitada* y evita el anti-institucionalismo inútil. Aunque hay algunas declaraciones dramáticas en el sentido de que la democracia representativa está agotada (PT), en otras propuestas explícitamente se reconoce la importancia de la participación institucionalizada; idea más clara en la afirmación de Convergencia de que “la participación ciudadana y la representación política, no pueden concebirse como conceptos extremos, al contrario, se trata de conceptos complementarios. La participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen.” (Gamboa Montejano, 2007: 21)

Ante esta riqueza de motivaciones, llama atención, sin embargo, la poca variedad de mecanismos propuestos. Tal pareciera que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular son los mecanismos capaces de resolver los diferentes problemas que aparecen explicitados en la exposición de motivos. Solamente dos propuestas incluyen la figura de revocación del mandato (Convergencia y una de las propuestas de PRD), mientras que sólo la propuesta presentada por las diputadas Cruz Santiago y Aragón Castillo menciona candidaturas ciudadanas en la exposición de motivos, pero no la incluye en las reformas de los articulados, de manera que la propuesta se queda a nivel puramente discursivo.

El problema no es sólo que los tres mecanismos preferidos por los legisladores sean insuficientes para reactivar la democracia, sino que pueden ser contradictorios con esta preocupación. El mecanismo de la revocación del

mandato es muy coherente con la preocupación por el control sobre los funcionarios y la rendición de cuentas efectiva, sin embargo, se queda corto si la preocupación es la mayor politización de los ciudadanos o la defensa del bien común ante los intereses del grupo. Bobbio (1996), por ejemplo, en la síntesis presentada, identifica la figura del mandato obligatorio como una debilidad de la democracia real, frente a la autonomía de la decisión del representante en la democracia ideal. En esta interpretación, el mecanismo de revocación del mandato puede de hecho fortalecer el control de los grupos de interés sobre los legisladores, utilizando la amenaza de revocación si no se cumplen sus intereses. El plebiscito representa el mismo peligro: las políticas públicas pueden ser sometidas más fácilmente a los vaivenes y los caprichos de diferentes grupos, de acuerdo con su capacidad de movilizar a la opinión pública.

De ahí que ninguno de estos mecanismos propuestos por sí solo es capaz de profundizar la democracia mexicana, desvincularla de los intereses partidistas o de grupos privados de interés, mucho menos asegurar políticas públicas más eficientes y orientadas hacia un bien común, o incluso un fin menos idealista: un plan de desarrollo realmente nacional, y no coyuntural. La calidad de la democracia depende de la calidad de los ciudadanos, no de los ámbitos cada vez más amplios de la toma directa de las decisiones. El referéndum, el plebiscito implican los mismos problemas que existen actualmente: ciudadanos apáticos, mal informados, fácilmente manipulables por los líderes de opinión.

Para lograr los objetivos mencionados en las diversas exposiciones de motivos, es necesario construir desde las instituciones espacios de deliberación ciudadana, una tarea mucho más compleja que una simple legislación de referéndum o de revocación de mandato. Como lo afirma Bauman (2002), la libertad de los ciudadanos no reside en la posibilidad de escoger entre opciones ya pre-construidas (la lógica de estos mecanismos) sino en la capacidad de crear nuevas opciones, nuevas interpretaciones de problemas públicos y sus posibles soluciones. En este sentido, ni siquiera nos debería preocupar que en la materia

de la democracia, la Reforma de Estado se limitara a reformar los procedimientos electorales. La aprobación de los mecanismos de la democracia directa propuestos por los legisladores no reformaría realmente la vida democrática. Esta reforma exige primero construir las competencias ciudadanas de participación y deliberación, para después abrir espacios de participación directa en la toma de decisiones. Ahora, las competencias ciudadanas se construyen a través de procesos educativos, y en este sentido, el ámbito más propicio no son las reformas constitucionales o de códigos electorales, sino una profunda reforma del sistema educativo, que debería considerar como una de sus prioridades la formación de ciudadanos deliberativos. No es un proyecto descabellado ni imposible de estructurar. El ministerio de educación de Colombia (2003), por ejemplo, ha desarrollado y aplicado un ambicioso programa de desarrollo de competencias orientado a la construcción de la cultura de paz, una tarea compleja en la sociedad aquejada por la violencia de grupos guerrilleros, paramilitares, de cárteles de droga y del Estado mismo. Es un camino que México debería seguir.

Bibliografía:

- Arato, Andrew y Jean Cohen "La sociedad civil y la teoría social", en Alberto J. Olvera (coord.) (1999) *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. Colmex, México, pp. 83-112
- Badiou, Alain (2000) "Razonamiento altamente especulativo sobre el concepto de democracia" *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, (abril/junio), pp. 11-21
- Bauman, Zygmunt (2002) *En busca de la política*, FCE, México
- Bobbio, Norberto (1996) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México
- (1994) Democracia: de los modernos, de los antiguos y de los postreros *Este País* 45, Diciembre, pp. 2-8.
- Bohman, James (2000) "La democracia deliberativa y sus críticos", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, (abril/junio) pp. 48-57
- Cohen, Joshua (2000) "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa" *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, (abril/junio), pp. 24-47
- Dahl, Robert A. (1997) *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos, Madrid
- Feres Faria, Claudia (2000) "El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, (abril/junio), pp. 58-75
- Gamboa Montejano, Claudia (2007) *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas*. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México.

Gutmann, Amy (1993) "Democracy", en: Godin, Robert E. y Philip Pettit (eds.) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford, Reino Unido: Blackwell

Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona

Ministerio de Educación Nacional (2003) *Formar para la ciudadanía...¡sí es posible!*, consultado en: <http://www.oest.oas.org/colombia/CompetenciasciudadanaPTG.doc> (agosto 2005)

Walzer, Michael (1970) *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

LOS PROBLEMAS ORGANIZACIONALES DE LA JUSTICIA LOCAL

David Cienfuegos Salgado

Resumen

En el presente trabajo se analizan diversos problemas que enfrenta la denominada administración de justicia en México, enfocado al caso de las entidades federativas, mediante un análisis somero del constitucionalismo local. Así, se distingue entre administración e impartición de justicia; se aborda la exigencia de construir alrededor de la unicidad jurisdiccional y de la carrera judicial; se cuestiona el tema de los consejos de la judicatura y las dependencias intraorgánicas y finalmente se expresan algunas conclusiones.

LOS PROBLEMAS ORGANIZACIONALES DE LA JUSTICIA LOCAL

David Cienfuegos Salgado

I. PALABRAS PRELIMINARES

Atiendo la invitación para participar en este esfuerzo de reflexión colectiva sobre los problemas estructurales presentes en el Estado mexicano, señalando, más que propuestas, los problemas en sí, o al menos lo que desde mi perspectiva considero constituyen problemas que deben atenderse cuando se habla de una reforma de Estado en nuestro país, o, como será el caso que se analiza en este breve ensayo, en las entidades federativas.

Desde tal perspectiva, el ensayo entonces debería ser un diagnóstico de lo que ocurre, de lo que es, de las causas y consecuencias que trae aparejadas, en suma, una fotografía de aquello que atrae nuestra atención y provoca los afanes del investigador. Tarea hartó difícil. Difícil sobre todo porque el diagnóstico para ser exacto debe ser fundado y motivado, no sólo en la norma jurídica, sino, y sobre todo, en la realidad de las instituciones. Y aquí las cosas se complican, pues hay bastantes casos de un evidente divorcio entre la norma y la realidad, entre el deber ser y el ser. Apenas recientemente los juristas han echado mano de las herramientas de otras disciplinas sociales para elaborar este tipo de estudios. La reflexión que sometemos a su consideración no se funda en tal pretensión, sino que apenas está esbozada en apreciaciones subjetivas que pretenden aportar ideas a un debate posterior.

El análisis integral de la problemática social se ha mostrado cada vez más necesario. El debate legislativo y la construcción jurisprudencial en el sistema jurídico, no se entienden sino como parte de la comprensión del contexto y cuyo origen es precisamente el contexto en que surgen. Ahora mejor que nunca la expresión de Dieter Nohlen cobra sentido: el contexto hace la diferencia, ya no limitada al espectro electoral, sino en general a todos los ámbitos posibles de discusión y solución de problemas que implican la interpretación y aplicación de normas jurídicas.

En nuestro país, especialmente la experiencia legislativa y la judicial han estado ayunas durante mucho tiempo de esta perspectiva, y resultan

necesarios trabajos para el debate informado y coherente, requisito indispensable en un proceso de reforma institucional y organizacional del Estado mexicano. Este evento colectivo y virtual resulta por ello sumamente pertinente y oportuno.

Estas consideraciones sirven para justificar lo que sigue, y esperar cierta “comprensión” para los yerros que pudieran advertirse en nuestras apreciaciones, que son resultado de la infrecuencia del análisis de problemas jurídicos desde la perspectiva planteada, es decir, no desde la propuesta de solución sino, simplemente, desde el diagnóstico descriptivo de los mismos. El tema central en torno al cual giran nuestras reflexiones es la organización de los tribunales locales como problemática constitucional que incide en los derechos fundamentales, especialmente el de la tutela judicial efectiva, de los mexicanos.

¿Por qué es importante la justicia local? Al igual que ocurre con la mayoría de las organizaciones estatales, las de la justicia son organizaciones que a efectos de estudio presentan la dualidad de muchas figuras constitucionales: por un lado interesan al apartado orgánico y, por otra parte, están ligadas con derechos contenidos en el apartado dogmático constitucional. Frente a la forma en que se organiza el poder público están los derechos de habitantes y ciudadanos que son obligación y límite.

En el ámbito de las organizaciones encargadas de impartir justicia tiene lugar uno de los contactos más cercanos del administrado con la administración. Ningún otro acercamiento con el gobernado genera más consecuencias favorables o negativas para el aparato de gobierno. Máxime que estas instituciones conocen de todas las materias posibles, puesto que tribunales familiares, civiles, penales, mercantiles, marítimos, administrativos, electorales, constitucionales, laborales, burocráticos, de menores, eclesiásticos, militares, etcétera.

Así, cualquier afectación en la organización o en los derechos reconocidos (u otorgados, como prefieren algunos), necesariamente repercute en la estructura del sistema constitucional y en los efectos relativos hacia la sociedad. Esta es la trascendencia de la organización (u organizaciones) que nos proponemos destacar en estas breves líneas.

II. EL DERECHO LOCAL MEXICANO

Los Estados Unidos Mexicanos, sus 31 estados y un distrito federal, se organizan bajo un sistema federal que reconoce “soberanía” a los entes federados, en estricto sentido se trata de un margen de autonomía en el ámbito de su régimen interno.

A pesar de tal autonomía, se ha hecho evidente, principalmente en el transcurso del siglo XX que los modelos constitucionales locales han sido, en gran parte, un reflejo del modelo constitucional, y que las reformas constitucionales que se han dado en el ámbito local recogen de manera casi textual el mandato constitucional federal. En tal sentido, y sin caer en generalizaciones como veremos a continuación, puede observarse cierto predominio en los diseños constitucionales locales de las ideas, tendencias y valores presentes en el constitucionalismo federal. A ello habrá que agregar, hasta hace poco tiempo, la ausencia de una doctrina interesada en el desarrollo de las instituciones locales, lo cual cambia poco a poco con la publicación de trabajos que se ocupan de esta aproximación temática del derecho mexicano.

Ahora bien, la anterior afirmación no evita referir que ha habido importantes innovaciones en el constitucionalismo local que luego se han llevado al ámbito federal, pienso por ejemplo el carácter pionero que tuvo la elevación a rango constitucional, en el estado de Guerrero, de la Comisión protectora de los derechos humanos, y que luego sería reproducido en la Constitución federal, siendo hoy día una característica “normal” del constitucionalismo mexicano; eso sí, con variados matices. Otro ejemplo ha sido el diseño de un Ministerio Público autónomo que apenas se está discutiendo a nivel federal y que ha tenido ya experiencia constitucional en otras entidades federativas, como por ejemplo en Chiapas. Otro ejemplo más son las innovaciones introducidas por el legislador constitucional en Veracruz, pues a través de la reforma constitucional integral introdujo la regulación de los órganos constitucionales autónomos, así como otras características que resultan de suyo innovadoras. Por supuesto, no concluye ahí la referencia, se trata apenas de algunos casos que pueden destacarse.

El derecho local no goza en México de la salud que tiene en otras latitudes, incluidos países que no son, al menos en estricto sentido federales. Pienso, por citar un ejemplo paradigmático, en el caso de España, cuyo modelo autonómico ofrece un referente adecuado para resaltar la forma en

que el derecho local genera un interés en los juristas y que se encuentra situado junto a un derecho general de similar valor. Insistimos, no ocurre lo mismo en México, donde el derecho local apenas empieza una lenta andadura hacia la consolidación de un sistema doctrinal propio, y cuyas limitaciones son bastante palpables en algunas entidades federativas, mientras que en algunas pocas muestra un avance positivo (e incluso admirable).

Ninguna duda cabe sobre la importancia y trascendencia del derecho local. Incluso podría hablarse que la búsqueda de un modelo federal más equilibrado pasará necesariamente por el fortalecimiento de los derechos locales, lo que incluye el régimen de estados y municipios, actores de primer orden en un federalismo renovado.

En tal sentido, el estudio del derecho local de estados y municipios requiere de esfuerzos continuados y consensuados, especialmente en las aulas universitarias y en los gabinetes de investigación, que sirvan de marco referente para la discusión. Ese es un pendiente que tenemos y al que debemos dirigir nuestros esfuerzos.

En particular, debemos referir que con relación al derecho local, hemos coordinado los siguientes trabajos colectivos: *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005; *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006 (conjuntamente con Ricardo Morales Casrasco); *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, UNAM, 2007; *El municipio en Iberoamérica*, México: Editora Laguna, Ayuntamiento Constitucional de Durango, 2003 (conjuntamente con José Rosas Aispuro); *El municipio en México*, México: Universidad Autónoma de Coahuila, 2007 (conjuntamente con Manuel González Oropeza); así como una amplia bibliografía sobre el estado de Guerrero, entre las que se encuentran *El poder judicial guerrerense* (en coautoría con José Alfonso Herrera García).

Las reflexiones de este trabajo giran en torno a la organización que se advierte de las distintas judicaturas locales y que llevan, como premisa inicial, a la distinción entre lo que significa la administración y la impartición de justicia. Este paso previo nos servirá para más adelante esbozar nuestra opinión acerca de la problemática que presenta el diseño de los poderes judiciales locales. El tema elegido y algunas de las preocupaciones que nos

genera, han sido abordados en la obra coordinada conjuntamente con el magistrado Julio César Vázquez-Mellado García: *Judicatura e impartición de justicia en México*, del sello editorial de Porrúa, así como en otros trabajos que constituyen una reflexión previa sobre el tema y sirven para fundar, en la medida de lo posible, las afirmaciones que se van acumulando en esta colaboración.

III. ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Administrar e impartir justicia son labores diferentes, aunque esta última está contenida en un concepto amplio de aquella. Así, tenemos administración de justicia *lato sensu* (como género), y administración de justicia *strictu sensu* e impartición de justicia (como especies).

En nuestro país la impartición de justicia aparece definida por los términos contenidos en el artículo 17 constitucional, que dispone lo siguiente:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

En las normas contenidas en ese artículo constitucional no se advierte ningún criterio que, *prima facie*, permita distinguir entre administración e impartición de justicia. Por lo cual, procederemos a situar esta distinción desde otros parámetros de comparación.

En el Diccionario de la Lengua Española se define a la *administración* como la acción y efecto de administrar, o como el conjunto de organismos encargados de cumplir esa función, y, por *administrar*, entre otras acepciones,

nos expone que es el dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes; desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad; o suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa. De ello podemos desprender que la administración, lisa y llanamente, no es más que un acto de gobierno que tiene la finalidad de dirigir alguna institución o algún grupo de personas; argumento que se robustece con la etimología de dichas palabras, pues administrar, que proviene del latín *administro*, *avi*, *atum*, *are*, significa asistir, prestar, ayudar, servir, gobernar, dirigir, ejecutar, o asegurar un servicio público; y administración, que deriva de su raíz también latina *administratio*, *onis*, implica asistencia, ejecución, dirección, conducción, gobierno o gestión de un cargo.

El vocablo que completa la expresión administración (o impartición) de justicia resulta más complicado. Una de las obras más significativas en la formación del jurista mexicano es, al menos en mi opinión, sin lugar a dudas el ensayo de Hans Kelsen *¿Qué es la justicia?* No entraremos en la discusión kelseniana sobre el alcance del vocablo en cada tiempo y lugar, pues es una discusión que se reconstruye de vez en vez, y ha sido el inalcanzable objetivo de numerosos juristas y filósofos jurídicos. Nos quedaremos con las afirmaciones tradicionales, por ello debemos señalar que aquí entendemos por *justicia* aquello que es justo, recto, o conforme a derecho; entenderemos a la justicia como la virtud que inclina a dar a cada uno lo que le pertenece, a la razón, a la equidad, a lo que debe hacerse según el derecho o la razón.

Esta definición no resulta extraña a la obra de otros juristas, como Rafael de Pina, quien en su *Diccionario de derecho*, opina que la justicia es la disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido, o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de norma establecido, para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio, pues el sentimiento de la justicia es común a todos los hombres, al ser considerada tradicionalmente como el valor jurídico por excelencia.

Con estos elementos podemos esbozar ya una aproximación al contenido de los conceptos que pretendemos analizar y dotar de significado. En un sentido amplio, podríamos afirmar que la administración de justicia es la acción o efecto de dirigir una institución que tiene por finalidad impartir justicia, en el sentido orgánico de ordenar, disponer u organizar sus bienes, así como

suministrar, proporcionar o distribuir todos los medios necesarios para que dicha justicia pueda materializarse en el mundo fáctico. Esta definición descubre a la administración de justicia en su género, pues abarca aspectos sustantivos, adjetivos y administrativos.

El segundo término en análisis, el de *impartición de justicia*, se compone del verbo impartir, que según su raíz latina *impertio, ivi, ii, ire*, significa partir, impartir, hacer partícipe a alguien de una cosa, comunicar, compartir, otorgar, conceder, proporcionar o consagrar, lo que se corrobora con su acepción que aparece en el *Diccionario de la Lengua Española*, al señalar que impartir significa dar o repartir. En otra concepción, y considerando que la palabra *impartición* no está consignada en el *Diccionario de la Lengua Española*, se llega al convencimiento de que la *impartición* no es otra cosa que la acción o efecto de dar, repartir, conceder o proporcionar alguna cosa. Retomando la idea que tenemos sobre lo que debe ser la justicia, podemos concluir que *impartición de justicia* es la acción o efecto de dar, proporcionar o conceder la razón a quien la tiene.

Con esta connotación que busca otorgar cumplir con los requisitos generales de seguridad y certeza jurídicas, es que podemos afirmar que la *impartición de justicia* debe llegar al gobernado por medio de un ente creado por el Estado para tales efectos. A éste se le conoce como órgano jurisdiccional. Más adelante nos ocuparemos del análisis de la jurisdicción.

En México, los órganos jurisdiccionales a nivel federal están previstos en el artículo 94 constitucional. A nivel local, cada una de las constituciones establece previsiones para los órganos jurisdiccionales, y, al igual que la Constitución federal, para aquellos tribunales que se encuentran fuera de la órbita del poder judicial. Las previsiones constitucionales están referidas, principalmente, a las atribuciones que tienen para el ejercicio de sus respectivas jurisdicciones y competencias, especialmente por cuanto hace a los supuestos de los que pueden llegar a conocer; también se ocupan de establecer la estructura orgánica, su integración y cuestiones afines con el ejercicio de dicha función pública. Entre los temas que resultan relevantes destacan los relativos a la autonomía que deben tener respecto de otros órganos del poder público, la unicidad jurisdiccional, la carrera judicial, los órganos de administración del poder judicial (los consejos de la judicatura), entre otros.

Cabe hacer mención que cuando nos referimos a tribunales, estamos utilizando tal vocablo en la acepción que define al tribunal como el lugar donde se administra justicia, o la institución pública integrada por los jueces, magistrados, funcionarios, auxiliares y empleados, que, como integrantes de un órgano del Estado, tienen la función de impartir justicia; sin distinguir entre los juzgados, que en nuestra tradición jurídica son unipersonales, y los tribunales, que en *estricto sensu* son colegiados. Otra acepción, en cierta forma más apegada a la finalidad de la función jurisdiccional, es la de concebir a los tribunales como lugares en los que se gestionan conflictos, siguiendo una serie de normas que faculta y permite a los juzgadores aplicar el derecho, tomando una decisión sobre el conflicto que ha sido sometido a su conocimiento.

Ahora bien, lo que interesa concluir de lo dicho es que en la función judicial, que resulta la de mayor impacto para el ciudadano, hay que distinguir entre la impartición de justicia, que desemboca en la decisión judicial que resuelve un conflicto, y la administración de justicia, *lato sensu*, ya que ésta existe para auxiliar a la primera en la consecución de sus fines. Ello sin dejar de hacer notar que ambos actos o funciones son o tienen un origen de la misma naturaleza formal, es decir, la judicial, pero su resultado material es diferente, pues el primero es jurisdiccional y el segundo administrativo.

Esta dicotomía será importante, como veremos más adelante, para entender la problemática que conlleva en la actualidad el proceso de administración de la justicia en las entidades federativas.

IV. UNICIDAD JURISDICCIONAL

Como hemos esbozado ya, los tribunales han sido divididos según conozcan casos de qué materia. Tenemos tribunales familiares, civiles, penales, mercantiles, marítimos, administrativos, electorales, constitucionales, laborales, burocráticos, de menores, eclesiásticos, militares, etcétera.

La existencia de una estructura estatal que conozca de conflictos, se ha considerado como la consecuencia de un pensamiento pro social en el que sólo la superación de la autodefensa, esto es, de la justicia por propia mano, asegura el imperio de la justicia. Se pasa así de la ley del más fuerte al orden jurídico; de la autodefensa al proceso. Y es precisamente el contexto de este

tránsito, el fundamento filosófico y político de la necesidad de la jurisdicción estatal.

La jurisdicción estatal se entiende como el establecimiento de órganos (a los que aquí hemos estado denominando tribunales) con ciertas especificidades, que se encargan de conocer y resolver los litigios que se les plantean, conforme a ciertas reglas fijadas de antemano.

La jurisdicción en los estados contemporáneos ha sido desempeñada por los órganos que integran lo que se ha denominado como poder judicial, es decir, la parte del Poder Público que ejerce la facultad de administrar e impartir justicia, y en el mismo sentido el órgano o entramado de órganos que desempeñan la tarea de administrar e impartir justicia. No sólo el orden jurídico nacional ha establecido la exigencia de que todos encuentren protección a sus derechos en los tribunales. Este derecho también es unánimemente aceptado en instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 4), el Convenio de Roma (art. 6) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (art. 8.1), por citar algunos.

En lo que interesa, resulta evidente que las constituciones reconocen igualmente el derecho a la jurisdicción estatal, con ciertas particularidades en la redacción. Algunas se limitan a reconocer el derecho de acceso a los tribunales en términos llanos, y, otras, en palabras bellísimas, como sería el caso del Código Político de Costa Rica que señala: “Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación, para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y estricta conformidad con las leyes”.

Algunas definen tal derecho en forma completa, como sería el texto de la Constitución venezolana: “Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

En el caso mexicano, virtud del artículo 17 constitucional, arriba transcrito, se establecen ciertos principios para la jurisdicción estatal. El texto constitucional mexicano enfatiza una exigencia: *ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho*. Es precisamente este principio el basamento del derecho estatal de administrar justicia. Sin tal principio fundante el edificio jurisdiccional carecería de razón.

Más adelante señala que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales*. En términos generales estas son las características de la jurisdicción estatal, que se da en el ámbito de los tribunales federales y de los estatales o de las entidades federativas. El mismo numeral señala que son características deseables *la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*.

La organización jurídico política del Estado mexicano permite la existencia de dos ámbitos jurisdiccionales, y ambos pueden ser adosados con el adjetivo estatal. Lo estatal es lo relativo al Estado, y en tal sentido el Estado, tal y como lo definió el Tribunal Constitucional español en su sentencia de 26 de junio de 1986, es *el conjunto de los poderes públicos... con inclusión de los autónomos y locales*. Definición que puede ser aplicada al caso mexicano y entenderlo como el conjunto de poderes públicos (art. 49), pero además por tal debe entenderse, virtud del modelo federal y de la supremacía constitucional (art. 133), los poderes de las entidades federativas.

En cualquier caso no debe perderse de vista que considerar al Estado la suma de tales órganos no pasa de ser una ficción, dado que, en estricto sentido como lo ha señalado la Corte Suprema mexicana, *a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional)*. Sin perder de vista que *el principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros*.

Se entiende que los principios establecidos para los órganos jurisdiccionales de naturaleza federal, operan con similar fuerza para los de carácter estadual. En otras palabras, el ordenamiento federal fija los lineamientos que deben seguir las instituciones locales para organizarse y cumplir con los postulados del constituyente federal. En tal sentido se entiende el artículo 116 CPEUM, que establece el principio de división del poder público de los Estados, conforme a las normas que fijan los mínimos constitucionales a seguir por las Constituciones estatales.

En tal sentido, al iniciar este apartado hicimos referencia al hecho de que hay una dispersión, según se trate de la materia de la que conoce cada órgano que tiene jurisdicción y competencia. De ahí la preocupación por señalar que en este momento la justicia local tiene un alto grado de dispersión, al no poder “centralizar” en un solo órgano estatal los ámbitos referidos a la impartición de justicia.

La autonomía de la rama judicial ha presentado un déficit considerando que no existe una cohesión entre los órganos que la integran, más aún, los distintos tribunales están separados, incluso conceptualmente, a grado tal que se distingue entre tribunales judiciales y tribunales administrativos. Afortunadamente desde hace algunos años han empezado a modificar la naturaleza de muchos de estos órganos para dejar de estar en la esfera de control del poder ejecutivo para ser considerados como órganos constitucionales autónomos.

La unicidad jurisdiccional es la organización desatomizada, centralizada, de los tribunales que poseen algún tipo de jurisdicción y competencia. Así, en algunos modelos de justicia local se advierte la adopción de medidas que permiten esta unicidad. Tal sería el caso de la incorporación que se ha hecho de los tribunales electorales, administrativos o burocráticos al poder judicial local, siguiendo en parte el modelo que se adoptó a nivel federal con la inclusión del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación.

¿Por qué constituye un problema la forma en que se organiza la jurisdicción? Porque deja abierto un sinfín de puertas para que esta atomización opere en contra de los integrantes de los órganos de justicia local, al verse más desprotegidos, y tal vulnerabilidad termina por ser factor determinante en la sujeción a las indicaciones de quien ostenta un poder de nombramiento o designación.

La unicidad jurisdiccional tiene como consecuencia que todos los integrantes de los órganos superiores tengan que pasar por mecanismos más transparentes en su nombramiento, y la posibilidad de integrar un cuerpo colegiado, más autónomo, trae como consecuencia menor vulnerabilidad y por ende menor sujeción a los intereses de otros órganos del poder público (o sus titulares).

La actual organización de la justicia local provoca diversos fenómenos, relacionados con la ingerencia de otros órganos estatales, que constituyen una merma en la autonomía que debiera caracterizarlos para el cumplimiento adecuado de las atribuciones constitucionales y legales que le corresponden.

V. CARRERA JUDICIAL

Siguiendo esta reflexión, la concentración de los diferentes órganos de la jurisdicción estatal se complementa con el establecimiento de una carrera judicial que provee de estabilidad laboral y seguridad jurídica tanto al servidor público como al justiciable.

El reconocimiento y establecimiento de una carrera judicial forma parte de un movimiento reformador a nivel nacional, especialmente a partir de 1994. Sin embargo, también debe decirse que en diversos casos es posible advertir que a pesar de que a nivel constitucional existe un mandato para el establecimiento de una carrera judicial, a nivel legal y reglamentario no se ha traducido de manera adecuada, por lo cual existen pocos casos en que la carrera judicial se haya hecho realidad.

Por otra parte, la carrera judicial se ha visto limitada en el orden legal, pues no comprende las escalas más altas, como serían las categorías de jueces y magistrados. Esto, tanto a nivel federal como local.

La mayoría de los órganos jurisdiccionales locales no cuenta con indicadores o baremos que permitan medir el desempeño de sus servidores públicos, lo cual dificulta el establecimiento de una carrera judicial basada en elementos objetivos.

Por otra parte, la limitación presupuestal afecta a las escuelas judiciales que ven truncados, en muchas ocasiones, sus esfuerzos ante la imposibilidad de organizar eventos académicos que coadyuven en la formación, capacitación y actualización de quienes forman el cuerpo judicial. Por otra parte, cabe decir que en ocasiones la especificidad de la función judicial no es

atendida de manera adecuada en dichos centros, por lo cual se origina un desgaste por parte de los servidores públicos, que no aprecian cómo los cursos (o cualquier programa académico) puede tener repercusión práctica en su labor cotidiana.

Siendo la impartición de justicia, un derecho de los habitantes y ciudadanos, se esperaría que la carrera judicial repercutiera directamente en la apreciación de los justiciables, y ello se logra en la medida en que los servidores públicos están adiestrados y, sobre todo, concientes del compromiso que implica, para con la sociedad y para con el Estado, el cumplimiento adecuado de sus funciones.

En tal sentido, convendría reestructurar la idea de una carrera judicial. La orientación debe ser la misma, pero la forma de organizarla y de llevarla a efecto debe modificarse, al efecto de cumplir con parámetros confiables.

El otro aspecto relacionado con la estabilidad salarial es el de la viabilidad económica de la carrera judicial y la satisfacción de las expectativas salariales. En tal sentido es dable afirmar que la carrera judicial en las entidades federativas carece de condiciones que la hagan atractiva la propuesta de una constante capacitación y actualización, pues no hay un incentivo económico para quienes opten por ella. Lo anterior si se considera que muchos de los esquemas hasta el momento intentados reconocen un alto valor a la formación académica continuada o superior (diplomados, especializaciones, maestrías, doctorados), sin establecer mecanismos para el apoyo por parte de los órganos jurisdiccionales. Así, ante la falta de incentivos, el servidor público no optará por seguirse preparando o lo hará siguiendo programas académicos de cuestionable calidad.

La carrera judicial es en estos momentos una urgente necesidad si se quiere mejorar la impartición de justicia. Y está llamada a convertirse en un problema de gran envergadura si se considera que puede hacerse realidad una reforma que lleve al federalismo judicial, cuya exigencia previa es la que debe haber las condiciones para que habitantes y ciudadanos sientan que se cumplen las expectativas contenidas en el mandato constitucional, relativas a una adecuada tutela judicial, así como la posibilidad real de llevar sus conflictos ante los órganos estatales para que sean éstos los que, conforme con el orden jurídico, adopten una decisión que puede o no satisfacer sus pretensiones.

El problema de la justicia local, por cuanto mira a la carrera judicial, tiene que verse desde la corresponsabilidad estatal de formar un cuerpo de servidores públicos que cumpla con las exigencias mínimas de la judicatura, siguiendo en esto algunos de los instrumentos y documentos internacionales que se han dictado, y estableciendo los mecanismos legales para hacer realidad la organización judicial a partir de decisiones colegiadas que eviten la endogamia que caracteriza a muchos poderes judiciales.

Decisión la anterior nada fácil, pues la endogamia de la que tanto se ha acusado a los órganos jurisdiccionales se justifica, con creces, en organizaciones que adoptan servicios civiles o profesionalizan su función y cuyos últimos puestos sólo son ocupados por quienes han ascendido en el escalafón. Es decir, quienes han pertenecido a la institución, sea vía antigüedad, vía méritos, o concursos internos, pueden aspirar a colocarse en la cúspide de la organización judicial. Sin embargo, habrá que innovar a la hora de encontrar soluciones a tal problema de la justicia local, que necesariamente afecta el desempeño de la función pública.

VI. CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y DEPENDENCIAS INTRAORGÁNICAS

El diseño del Poder Judicial de la Federación, a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, incluyó la figura del Consejo de la Judicatura como un órgano especializado encargado de la administración judicial, excluyendo al órgano máximo: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A nivel local sucedió lo mismo. Los constituyentes locales al adecuar los textos constitucionales siguieron la misma organización. Esto generó varias consecuencias que tienen importante repercusión en la justicia local.

En efecto, la experiencia ha demostrado la necesidad de que en la organización de los consejos de la judicatura se busque una autonomía con respecto de quien, dentro de la organización jurisdiccional, posee el mayor rango. A saber, en las entidades federativas las cabezas de los poderes judiciales son los tribunales supremos o superiores de justicia.

La mayoría de las constituciones señala que será el presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad quien presida, también, el Consejo de la Judicatura local. Ello sin contar que un número importante de sus miembros, dependiendo de la integración particular de cada consejo, deben provenir de la judicatura. En su origen, tal organización se pudo justificar en la

necesidad de que las decisiones se tomaran por quienes “conocen como funciona” el sistema de impartición de justicia, sin embargo, hoy día es factible pensar que quienes forman parte del consejo, sin ser miembros provenientes de la judicatura estarán en condiciones de informarse antes de tomar las decisiones atinentes.

Esto constituye un problema pues la designación de quienes serán jueces, su ratificación o adscripción, está en manos de quienes se desempeñan al frente de este órgano, al que en términos constitucionales le corresponden éstas y otras funciones que tienen repercusión directa en la prestación de servicios a la población.

VII. A MODO DE CONCLUSIONES

Me permito expresar algunas ideas que deben servir para guiar indagaciones sobre el poder judicial en las entidades federativas:

1. El problema organizacional del poder judicial en las entidades federativas obedece, en primer lugar, a las condiciones institucionales que han caracterizado el constitucionalismo mexicano, donde la reforma constitucional federal es rápidamente adoptada por las entidades federativas en términos más o menos similares, en ocasiones sin contextualizar los elementos de la reforma. Esta forma de actuación en los constituyentes locales aún no ha sido superada por completo.

2. ¿Deben todos los tribunales depender del Poder Judicial? La forma en que se organiza el Estado mexicano y, en particular, los estados federados, no ha variado desde nuestra primigenia Constitución de 1824. Poco a poco se han introducido cambios, el más relevante en 1994, que han buscado modificar la forma de organización de las distintas jurisdicciones. Es evidente que hay necesidad de un cambio de paradigma, pero, tratándose de los estados, por dónde debe iniciar la discusión.

3. ¿Hasta dónde puede justificarse que la carrera judicial no comprenda todos los niveles de la impartición de justicia? Asimismo, no existe una carrera administrativa judicial que brinde resultados satisfactorios en términos de operatividad del sistema de administración de la justicia local. Se hace necesario revisar la forma en que estos sistemas se diseñaron y los resultados que se han obtenido.

4. ¿Deben ser órganos afines los tribunales supremos o superiores de justicia y los consejos de la judicatura? Habrá que replantear la naturaleza de ambos cuerpos, así como las formas en que uno de ellos puede influir o ingerirse en la labor que desempeña el otro, puesto que es evidente que tales labores son diferentes y lo que se pretende es que haya una especialización en su cumplimiento.

5. El estudio de estos, y por supuesto muchos otros, aspectos del poder judicial resulta relevante porque tienen un impacto directo en la población, quien es usuaria de los servicios que el estado puede prestar en el cumplimiento de la función judicial.

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Por: Rubén Cardona Rivera ¹

RESUMEN

Se analiza a la sociedad rural, al impacto que estos cambios propiciados por las relaciones internacionales que tiene el estado mexicano, se enfocara más específicamente al estudio de las repercusiones en la clase campesina, conformada por personas de un nivel socioeconómico limitado, o bien por personas que no cuenta con el acceso a la oportunidad de desarrollarse económicamente a niveles aceptables, y por ende dado los años en que ha quedado olvidados de la sociedad y su gobierno, recién comienzan a ser guiados hacía caminos de oportunidad traducida en la posibilidad de que se aquilate el esfuerzo que diariamente realizan sin descanso para que el campo produzca, y estar preparados para ser medios de fomento el libre comercio así como a la apertura de las fronteras.

Por lo que desde bases teóricas, se hace un recuento de los teóricos de la modernidad que analizan el Estado Nación y por otra parte, se analiza en que parte de esta nueva conformación de grupo social se acomodan los campesinos, los “sin tierra”, los indígenas, en fin todas las personas que se encuentran en una crisis provocada por años y décadas de olvido, y es hasta ahora que la modernidad voltea a verlos, escucharlos y apoyarlos.

¹ Director de Asuntos Jurídicos del H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Agsc.

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

El desarrollo rural en México como tema dentro de la Reforma del Estado tiene que abordarse por la ciencia del derecho, en este caso se trata de ensayo sobre la legislación positiva y su necesidad de reforma, y de la aplicación alternativa del derecho a favor de los campesinos; se mostrará un panorama actual del Estado Nación, como un ente que se transforma producto de la globalización económica que vivimos, en un Estado Región; que aglutina con base en criterios de afinidad económica, de inversión y de explotación de materias primas, en especial las del sector rural; aclarando que no se analizarán las repercusiones que se tiene en el Estado de Derecho, es decir en la cuestión de soberanía y autonomía de los Estados y Municipios.

Se analiza cuáles son los elementos o instituciones que deben reforzarse en el aspecto social, y cuáles son los elementos que tienen ver directamente con la búsqueda por parte de los campesinos de la conformación de elementos que traigan consigo la oportunidad de una mejor vida y de contar en su caso con aparatos jurídicos legítimos que sean agentes de justicia, no meramente jurisdiccional, sino social, tal como lo señala el Mtro. Jesús Antonio de la Torre Rangel, al comentar *“Es aquí en las distintas organizaciones del pueblo, en donde pueden hacer normas nuevas que en un momento dado pueden adquirir la suficiente fuerza para incidir en la organización del Estado. Ya que en todas aquellas se forma y se expresa una voluntad colectiva que tiene la función de ordenar o regular las relaciones sociales.*

Esto constituye la reapropiación del poder normativo. Y el reto, es que la normatividad del pueblo genera una juridicidad alternativa respecto a la organización jurídica y del poder en la sociedad individual-capitalista.

Los pobres, pues, no solo hacen uso del derecho objetivo que establece el Estado para defensa de sus derechos y para organizarse. También crean sus propias

*normas, elaboran el derecho objetivo. Esto constituye reapropiarse del poder normativo; significa quitarle al Estado el monopolio de la creación del Derecho*²..

Así las cosas esta participación ciudadana, puede darse en la actualidad en dos modelos, el que utiliza de modo alternativo el derecho dado por el estado para que regule en determinadas situaciones; y por otra parte las normas que por mutuo propio, sin necesidad de que se encuentre publicado en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial de los Gobiernos Estatales o Municipales funcionan. Después de comentar un marco teórico, que se plantea junto con las alterativas se llega a la conclusión, que vislumbre la posibilidad de los campesinos accedan a la justicia y al desahogo de la presión económica que se va conformado por diversas circunstancias.

Para efecto de especificar un marco teórico sobre el pasado y presente del Estado Nación se cita al autor alemán Jürgen Habermas quien comenta al respecto: *“En la Edad moderna europea no pudo estabilizarse la forma de imperio unificador de múltiples pueblos, figura que pervivió en las formas del viejo Reich alemán o el imperio ruso y del imperio otomano. Una segunda estructura, una estructura federativa de formación de Estados, es la que surgió de grupos de ciudades del Medievo. Sobre todo en Suiza se desarrolló una federación que es lo suficientemente fuerte como para equilibrar y neutralizar las tensiones étnicas de una liga multicultural de ciudadanos. Pero sólo la tercera forma, el Estado territorial administrado en términos centralistas, consiguió a largo plazo fuerza estructuradora en la formación de Estados europeos. Como sucedió en los casos de Portugal, España, Inglaterra y Suecia, el Estado territorial surgió primero de reinos, adoptando después la forma de Estado Nacional en el curso de una democratización conforme al modelo francés. Esta formación estatal aseguró las condiciones-marco en las que pudo desarrollarse a nivel mundial el sistema económico capitalista. Pues el Estado nacional constituyó la infraestructura para una administración disciplinada en*

² De la Torre Rangel, Jesús Antonio. Sociología Jurídica y uso alternativo del derecho, Editado por el Instituto Cultural de Aguascalientes, Gobierno del Estado, Primera Edición, México, 1997, p. 142.

términos de Estado de derecho y tomó a su cargo garantizar un espacio de acción individual y colectiva, exento de Estado y ajeno al Estado. Y lo que más nos interesa, creó la base para la homogeneidad cultural y étnica, sobre las que desde fines del siglo XVIII pudo ponerse en marcha la democratización del Estado, sí bien a costa de la represión y exclusión de minorías nacionales. El Estado nacional y la democracia surgieron de la Revolución Francesa como dos gemelos. Y culturalmente se hallan bajo la sombra del nacionalismo.”³

En la anterior cita, el autor alemán establece una proyección histórica entre los antecedentes que conformaron al Estado Nación, y la proyección actual del mismo, mencionando de manera cultural y social los puntos más importantes y controversiales como el nacionalismo, que se viene a destruir de inicio con la formación de la Comunidad Económica Europea. En este orden de ideas, como se ha salvado esta vieja práctica, como lograra el Estado Nación aceptar la conformación no territorial de su unidad, sino con base en criterios de pluralidad de necesidades, satisfactores y derechos, por lo que citando al mismo autor alemán resulta insoslayable referirse a lo que denomina como “sociedades multiculturales” como considero es el caso del medio rural mexicano: *“Pues bien, los ejemplos de sociedades multiculturales, como son Suiza y Estados Unidos, muestran que una cultura política, para que en ella puedan echar raíces los principios constitucionales, no necesita en modo alguno de apoyarse en una procedencia u origen étnico, lingüístico y cultural, común a todos los ciudadanos. Una cultura política liberal sólo constituye el denominador común de (o el medio cívico – político compartido en que se sostiene) un patriotismo de la Constitución, que simultáneamente agudiza el sentido para la pluralidad e integridad de las diversas formas de vida que conviven en una sociedad multicultural. También en un futuro estado federal europeo habrán de interpretarse los mismos principios jurídicos desde las perspectivas de tradiciones nacionales diversas e historias nacionales diversas. La propia tradición de cada uno habrá de ser en cada caso objeto de una apropiación hecha desde un punto de vista relativizado desde las perspectivas de los demás, de suerte que pueda quedar*

*inserta en una cultura constitucional europeo-occidental compartida en términos supranacionales. Un anclaje particularista de este tipo no quitaría a la soberanía popular y a los derechos humanos ni una tilde de su sentido universalista. Tenemos, pues, que la ciudadanía democrática no ha menester quedar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; pero que, con independencia de, y por encima de, la pluralidad de formas de vida culturales diversas, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común”.*⁴

De la anterior transcripción, se deduce el planteamiento inicial de la instrumentación de una auténtica socialización de los campesinos, que cuentan con un arraigado nacionalismo, que en sí mismo no es tan malo, más sin embargo considero es mejor referirnos a un patriotismo hacia un determinado Estado. El problema fundamental consiste en como los campesinos en desigualdad, los que no cuenta con el mismo poder adquisitivo que la media nacional, ni con los medios para subsistir en esta apertura comercial dentro de la llamada globalización pueden subsistir o bien tener un beneficio directo, no solo en el caso, de tener un trabajo en el medio rural en que habita, sino convertirse en productor con la posibilidad de explotar el potencial del campo y conformar una microempresa, en principio pudiera afirmarse que el gobierno cumple con su obligación constitucional de fomentar las oportunidades laborales para todos los ciudadanos, mas sin embargo se tiene que reconocer que otro problema lo conforma el salario que se percibe en especial en el área rural a cambio de su trabajo, es decir, esta quedando en deuda con los campesinos la Comisión Nacional de Salarios mínimos, ahora el principal cuestionamiento es de que forma los campesinos van a formar parte de una cultura política común.

Han existido en décadas pasadas decisiones que han sido reprobables por distintos líderes de opinión, académicos y el mismo sector rural, por atacar a los grupos de indígenas, campesinos, obreros y desprotegidos; debido a que no ha sido equitativo el impulso social que genera el desarrollo de la globalización, que en ocasiones a

³ Habermas, Jürgen, Facticidad y validez, Editorial Trotta, Madrid, 1998, p. 621.

⁴ Idem. p. 628.

propiciado que se beneficie a grupos específicos en esta crisis del Estado-Nación; también por otra parte ha propiciado que los pobres sean más pobres, y resulte ahora anacrónica la regulación de las jornadas laborales por parte de la Ley Federal del Trabajo, cuando los trabajadores del campo siempre tiene (no por excepción) que trabajar más de ese “máximo legal”⁵. En esta tesitura, del análisis expuesto denota que la experiencia que los mexicanos hemos tenido en el caso del conflicto en el Estado de Chiapas, no es un conflicto aislado y que vaya más haya de luchas contra la opresión y contra la explotación que por siglos se han existido, así como en contra la justicia utópica que han conocido ese grupo de campesinos indígenas, que prevaleció antes de politizarse en una supuesta igualdad con los detentadores de las mayores extensiones de tierra y de medios económicos suficientes, y dio a la luz pública la falsa alianza entre pueblos que viene a estar determinada pretender despojar de su verdadera identidad a los pueblos campesinos indígenas, al respecto el autor De la Torre Rangel comenta: *“Las luchas reivindicatorias de los indios anteponen para defensa de sus derechos su ser distinto, su ser otro, frente al dominador y su juridicidad. El apelar a un derecho ancestral y a un derecho que rompa con la lógica de la juridicidad de la modernidad, no es para considerar esos derechos con un valor intrínseco e inmanente, sino sólo en cuanto que representa un inicio de distinción a favor de ellos como otro (...) El Derecho perderá así su generalidad, su abstracción y su impersonalidad. El rostro del otro como clase alienada que provoca a la justicia, romperá la generalidad al manifestarse como distinto, desplazará la abstracción por la justicia concreta que reclama y superará la impersonalidad porque su manifestación es revelación del hombre con toda su dignidad personal que le otorga ser precisamente el otro. Los indígenas, en sus luchas jurídico-políticas por la defensa de sus derechos defienden ante todo su*

⁵ Máximo legal, se denomina en Derecho Laboral precisamente a la jornada que rebasa la normal de un trabajador.

*identidad, su ser otro. Por esa razón cuestionan y ponen en crisis el Derecho de la modernidad*⁶.

Con el fin de comprender más la perspectiva en México del contenido de los valores éticos y el orden jurídico mexicano en el impulso de políticas públicas de desarrollo rural en México, citaremos en principio algunos aspectos acerca de la autodeterminación de los pueblos, en la obra que coordinó el autor Sergio García: *“En éste el primer principio rector en la conducción de la política exterior de México como elemento consustancial a la esencia del Estado, es una norma fundamental que se vincula en forma íntima con la soberanía estatal y su independencia. Guarda también relación con la competencia legal y política de un pueblo para definir la naturaleza y la forma de su gobierno. Por esta misma razón, la autodeterminación de los pueblos posee un indudable valor ético. Es, a la manera de las garantías individuales, el ejercicio de una libertad, una libertad colectiva que decide la esencia de una organización política, con un juicio moral que haga posible y viable la convivencia en el ámbito del Estado.”*⁷

Una forma de percibir la política exterior que ante la globalización puede adoptarse de manera riesgosa, y se anota solamente para encontrar elementos de análisis de igualdad soberana, y al respecto en la misma obra se nos comenta: *“Un atributo de esa igualdad soberana es la existencia de una idéntica personalidad jurídica por parte de todos los Estados, independientemente de las diferencias en términos de extensión territorial, población, poderío militar capacidad económica”*⁸ El anterior concepto define una línea inexcusable del Estado de Derecho, misma que no ha sido posible alcanzar debido a que la conciliación entre los intereses de ganadores y perdedores, en las Constituciones Políticas Federal o Estatales resulta anacrónicas

⁶ De la Torre Rangel, Jesús Antonio. El derecho a tener derechos, Editado por CIEMA Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, Primera Edición, México, 1998, p.p. 46 y 47

⁷ García Ramírez, Sergio (coordinador), Los valores en el derecho mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997, p. 394.

⁸ Idem p. 410.

en este punto como una creación del romanticismo moderno para las clases rurales desprotegidas, por lo que en el ámbito internacional es necesaria una verdadera cooperación para el desarrollo.

Al respecto en la obra de Sergio García se comenta lo siguiente; *“El postulado de la cooperación se vincula con la tesis de la solidaridad, cuyo contenido ético es incuestionable. En el ámbito internacional, ha existido una clara tendencia por impulsar grados superiores de solidaridad, con el propósito de remediar los mismos rezagos económicos y sociales que catástrofes naturales o actos de barbarie humana. Como una cuestión de moral pública internacional, se impone la norma de equilibrar, a través de la cooperación, las desigualdades en los estadios de desarrollo impulsando, así una mayor cohesión entre todos los integrantes de la sociedad de Estados”*.⁹ Los anteriores principios realmente serán benéficos a los campesinos de nuestro país, en que grado reciben un beneficio directo los indígenas, los desposeídos, los “sin-tierra”, en verdad el suscribir convenios con en el marco de la Organización de Naciones Unidas, por ejemplo con la Organización Internacional del Trabajo, y demás tratados comerciales inciden en el desarrollo rural, en una verdadera solidaridad¹⁰ y democracia, es innegable que en el campo existe miseria que algunos de nuestros campesinos subsisten con el mínimo necesario y que en especial nuestros indígenas todos son pobres.

Resulta necesario ampliar los beneficios que tienen de los valores éticos que revisten al derecho mexicano, comprender la historia es una cuestión primordial para el

⁹ Loc. Cit.

¹⁰ El movimiento obrero polaco del sindicato independiente solidaridad hace una propuesta de sociedad distinta a la burocrática en el poder. Su propuesta es de un desarrollo paulatino a un régimen democrático, basado en la producción social autogestionada, es decir en la apropiación y administración de los medios de producción y de los frutos del proceso económico por los mismos trabajadores organizados. Lo que empezó con propuestas de mejora laboral y democracia organizativa, desembocó en la búsqueda de implementación de un proyecto social alternativo. De la Torre Rangel, Jesús Antonio. Apuntes para una introducción filosófica al derecho, Editorial JUS, Primera Edición, México, 1992, p.246.

desarrollo rural, así como de cuál historia tenemos que siempre recordar los mexicanos.

En efecto, existe una crisis, del Estado-Nación europeo, más sin embargo, existe la posibilidad de que se forme una voluntad política común entre los pueblos diferentes, como podría ser en un país como México, implantar esta voluntad política, debido a que los conflictos sociales y económicos se han establecido por sobre la Constitución y sobre el Gobierno, en parte propiciados por el neoliberalismo¹¹, que en el medio rural no se observan resultados favorables a la superación de la pobreza, sino por el contrario tiende a formar normas jurídicas que justifiquen en aras del progreso tecnológico las diferencias sociales.

La estado democrático se construye a través de instituciones públicas fortalecidas por leyes generales, en donde los ciudadanos encuentren certeza sobre las acciones gubernamentales y la atención a sus requerimientos, el campesino como actor dentro del desarrollo rural en México, requiere además que se genere justicia, equidad y legitimidad esta última entendida no como la parte legal de estado de derecho sino la posibilidad de ser más participativos en los procesos democráticos tal como el que crea las leyes, además es importante considerar la siguiente reflexión de un filósofo novohispano el agustino Fray Alonso de la Veracruz, como antecedente de la defensa de los desposeídos, entendiéndolo este concepto en este contexto como los campesinos pobres: “ ... *el escribir en defensa de los derechos de los indios, es una práctica jurídica, es una práctica del Derecho en el sentido que lo hemos anotado; pues como dice el profeta Ezequiel: “El que es justo y practica el derecho y la justicia... dicta un juicio honrado entre hombre y hombre” (18,5-9), que es la manera*

¹¹ El neoliberalismo, es la expresión del individualismo actual, y es también la cosmovisión jurídica hegemónica en la formación social capitalista de los días que corren. Es el mismo viejo vino pero con pares nuevos, esto es, es el mismo individualismo liberal en sus expresiones económica, política, social y jurídica, reeditado en la formación social del capitalismo del capitalismo de nuestros días, cuya expresión tecnológica no es ya la inofensiva máquina de vapor sino la mismísima “guerra de las galaxias” que apunta a la destrucción total de la vida humana, a la aniquilación total del hombre viviente, único portador real de derechos (analogado principal de lo jurídico), por encima del fetiche de la circulación mercantil, que condena, a fin de cuentas, a la muerte.

más simple, pero quizá más profunda, de definir el quehacer de la filosofía del Derecho."¹² Existen varios planteamientos que a continuación realizare relacionados al uso alternativo del derecho dentro desarrollo rural en México, y el rol del campesino dentro del declive del Estado-Nación, para entender como la modernidad nos absorbe, deshumanizando en algunos casos las leyes y a sus aplicadores, haciendo que la misma sociedad rural se organice para lograr un uso alternativo del derecho que haga realidad sus legítimas pretensiones de justicia y equidad, dentro del marco normativo vigente.

Se infiere la ilegalidad en que incurren quienes recurren a la desobediencia civil, considerando que este tipo de manifestación de la sociedad, ha sido deméridada a raíz del surgimiento de asociaciones como el Barzón, que si bien pretende de inició representar a los campesinos pobres, en el entendido de que son personas que no cuentan con la solvencia económica para hacer frente a los requerimientos de sus acreedores, organizaciones que están en franca decadencia debido a que encubren la formación de grupos de poder y políticos (desde luego con fines electoreros) entre los propios líderes de tales asociaciones, que como hemos visto en la experiencia práctica de ninguna manera viene a representar un reclamo total de inconformidad social, por ser una expresión que fomenta la cultura del no pago e incumplimiento de la ley, no la del acuerdo concensado para obtener beneficios directos sociales, no de manera individual que sus líderes si reciben.

También al no ser recíprocos con la sociedad, es decir retribuir en parte los beneficios que se obtuvieron con los prestamos otorgados y su pago ¹³, una de las cuestiones que vino a cambiar éstas incipientes asociaciones de desobediencia civil

De la Torre Rangel, Jesús Antonio. Del pensamiento jurídico contemporáneo aportaciones críticas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México, 1992, p.p. 106 y 107.

¹² De la Torre Rangel, Jesús Antonio. Alonso de la Veracruz: amparo de los indios, Editado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Primera Edición, México, 1998, p. 334.

¹³ Tales beneficios comprenderían vivir en las casas que fueron hipotecadas, sin pagar absolutamente nada, ininmputabilidad al ser denunciados por delitos de lesiones y daño a las cosas, por actuarios, abogados, etc.

es el hecho de se formaran grupos sociales de campesinos que ofertan a en las colonias más pobres de algunas ciudades sus productos directamente, como grupos de minoría que alternativamente buscan soluciones a sus problemas sin caer en el incumplimiento de le ley.

Por otra parte una medida de desahogo de las presiones sociales, que es aprovechado por un lado en este caso por los campesinos pobres para poder organizarse y conformar su desarrollo, y por otra parte como los lideres de estas sectas aprovechan su carácter de guías espirituales para poder conformar cotos de poder al servicio de intereses de grupos específicos e individuales.

Más sin embargo nosotros contamos con la experiencia de la denominada iglesia de la Luz del Mundo, que tiene ya presencia en varias partes de la República Mexicana, y que viene a formar grupos de pobres con un sentido milenarista y autosuficiente, contraponiendo lo místico a los adelantos de la ciencia en tecnología acentuando aún más las diferencias entre los pueblos, dentro de un mismo Estado-Nación y también dentro de un mismo Estado- Región.

Como otro ejemplo, analizaremos un extracto del análisis jurídico del proyecto de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, por Francisco López Bárcenas intitulado Costumbres de la gente de razón, que viene a ser un intento por reconocer un valor importante la autodeterminación de los pueblos indígenas, a los que se les reconoció a diferencia de Chiapas que se realiza de la siguiente manera: *“el derecho de autonomía está contemplado en el capítulo III del Proyecto de Ley, pero no se define en él porque se hace en el artículo 3 fracción IV. Ahí se establece que la autonomía “es la libre expresión de los pueblos y comunidades como partes integrantes del Estado”, lo que les permite “adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura”... otro derecho que se propone reconocer a los pueblos indígenas es el de darse la organización social y*

política acorde con sus usos y costumbres,” en los términos de la Constitución Política, la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 al 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales”. No es claro que diferencias existen entre norma y usos y costumbres.

En la teoría general del derecho una norma jurídica es un enunciado prescriptivo que establece derechos y obligaciones; un uso es una conducta reiterada de un grupo social y una costumbre más o menos lo mismo. Ninguna de éstas expresiones contiene el reclamo de los derechos indígenas que se resuelven en sistemas normativos o costumbres jurídicas, es decir, normas consuetudinarias que tienen el carácter de jurídicas porque la generalidad de los pueblos o comunidades las reconocen como propias o obligatorias, manifiestan su voluntad de regir sus actos públicos por ellas y para el caso de su violación existen instituciones propias encargadas de sancionar las conductas que no se ajusten a ellas. La redacción de esta norma debería expresar claramente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas del estado de adoptar libremente la forma organizativa que les convenga, y hacerlo a través de sus propios sistemas normativos.

Lo novedoso de la propuesta de Ley hace que en ella se encuentren importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero también diversas disposiciones que no contienen derechos sino declaraciones, principios de políticas públicas, repetición de normas que se podrían conjuntar, derechos que no se pueden ejercer por ser materia de regulación federal, derechos que ya se encuentran en otras normas vigentes en el Estado y algunas ausencias importantes. Todo ello, corregible dentro del proceso legislativo.

Hay que reconocer un importante avance en materias como el sujeto de derecho donde se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como tales y se les declara personas de derecho público, incorporándolas de esta manera como parte del Gobierno del Estado. Lo mismo hay que decir del reconocimiento del derecho

de libre autodeterminación expresada en la autonomía y lo referente a sistemas normativos.

Una revisión minuciosa del lenguaje con que está redactada la propuesta le ayudaría mucho a definir su contenido: las autoridades tradicionales sería mejor denominarlas autoridades indígenas, las normas internas son sistemas normativos y así por el estilo.

En este mismo sentido hay que destacar importantes ausencia, entre ellas la representación indígena en la Cámara de Diputados, la participación de los pueblos y comunidades en el nombramiento de los delegados regionales, de gobierno, la reforma sustancial de la Procuraduría por la defensa del indígena, a fin de que este a la altura de sus nuevas facultades y atribuciones y, la derogación expresa de disposiciones que contradicen al contenido del Proyecto de Ley, como la Ley Orgánica Municipal, entre otras... El presente proyecto recoge sólo la costumbre de la gente de razón en él falta lo más importante: incorporar las razones de la gente de costumbre".¹⁴ .

En lo expuesto se analizó como el uso alternativo del derecho puede ayudar a los desiguales dentro de un mundo dominado por políticos de igualdad, es decir, apoyar a los campesinos pobres, en éste último ejemplo identificados con indígenas dentro del territorio de Oaxaca, evidenciando claramente en pleno siglo XXI las diferencias entre las estratos sociales.

Los teóricos actuales prevén una crisis del Estado – Nación contemporáneo debido a que nos encontramos inmersos en una economía globalizada que en aras del desarrollo y avance tecnológico ha centrado su impulso en las oportunidades de igualdad, más sin embargo, es claro que existen grupos marginados dentro del

¹⁴ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Autonomía y Derechos de los pueblos indios, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Honorable Cámara de Diputados. México 1998.p.p. 170, 171, 172, 189 y 190.

sector rural, grupos sociales pobres sin más medios para subsistir que su propia fuerza productiva, sin contar con capital o patrimonio con el que pueda desarrollarse o invertir, uno de los puntos que se comentaron fue el de la desobediencia civil, concepto que no resulta nada nuevo, debido a que leyes positivas vigentes no han logrado dimensionar realmente las soluciones al campo mexicano.

En el mundo los conflictos étnicos y económicos han propiciado que sea más común en nuestros días grupos de la sociedad organizada que se niega a cumplir leyes no de manera sistemática sino porque atentan contra su propia integridad, es decir, en contra de las leyes deshumanizadas dentro del equilibrio social que debe de buscar el Estado de Derecho cuya existencia es innegable sea cual sea su significado o connotación.

En este orden de ideas, la presión ejercida desde el exterior en el Estado Mexicano, crea un conflicto de intereses con respecto a temas como el desarrollo rural, interés nacional, y soberanía, de los mexicanos, y por otra parte la presión interna está llegando a puntos que no admiten el discurso político, requiere que verdaderamente se reconozca e impulse el derecho a la autodeterminación en el caso de los campesinos indígenas y desde luego con relación a los campesinos, productores, agricultores, ganaderos y ejidatarios en apremiante situación económica, los reconozca como diferentes, los llamados a través de la historia “los sin tierra”, creando condiciones de una auténtica libertad consciente para desarrollarse y vivir de manera digna.

Como segundo aspecto se estableció el cambio religioso que se está suscitando en el país, la religión católica no es más una religión unánimemente aceptada por todo el pueblo mexicano, a los campesinos pobres han visto transcurrir su vida en promesas esperanzadoras de redención; así las cosas diversas sectas no romanistas han entrado al país con liderazgo carismático de salvación en este

mundo, de paz y conciencia en sus familias; y han sido una forma de organización que de inicio ha planteado soluciones a su desigualdad.

Existen intentos por legislar a favor de grupos minoritarios, a favor como se citó de los indígenas, es loable el intento que se hizo en Oaxaca, a pesar de la dificultad que representa reconocer la autodeterminación indígena, valdría la pena cuestionar si en un estado con las características del de Oaxaca no se logró legislar de manera adecuada, entonces como podría llegar a un consenso en estados como el de Chiapas donde la riqueza, el mercado electoral y la religión han hecho que se tenga un conflicto social hasta el momento sin una solución total.

Con el uso alternativo del derecho se tiene una obligación con los campesinos desempleados o sin medios suficientes para subsistir, obligación que consiste en la enorme tarea de desarrollar el campo de brindarles una adecuada seguridad social que cumpla con garantizar atención para el enfermo, para el incapacitado, para el selecto en fin los grupos desprotegidos.

Se requiere aplicar las normas legales vigentes buscando esas posibilidades legales que toda norma tiene para reivindicar el legítimo reclamo de los campesinos, es deber de cada uno de nosotros buscar una aplicación del uso alternativo del derecho y reconocer la existencia del pluralismo jurídico como fuente del desarrollo rural, porque a final de cuentas el hombre se debe a la tierra herencia de nuestros padres y préstamo de nuestros hijos.

EL PAPEL DE LA RENDICION DE CUENTAS EN LA REFORMA DEL ESTADO: UN MECANISMO DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Por: Dr. Carlos Gómez Díaz de León ¹

Resumen

El presente trabajo se enfoca en la dinámica de los procesos de control gubernamental en un sistema democrático en general, y su relación con la Reforma del Estado, así como de la rendición de cuentas en particular y a los desafíos que enfrentan los practicantes de la gestión pública cuando procuran hacer su trabajo y responder por su desempeño en particular. A partir de la contextualización de la Nueva Gestión Pública y su normatividad y control, se exploran algunos instrumentos de control gubernamental. Ofrece algunas sugerencias al administrador público que debe trabajar bajo estas complejas condiciones para permanecer en el servicio público y quizá incluso cómo prosperar y desarrollarse en el desafiante medio ambiente de la administración gubernamental y algunas conclusiones en cuanto a las perspectivas de desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas como pilares de un modelo democrático. Finalmente se incluyen las áreas sensibles de la gestión pública y las acciones que las instancias nacionales y locales han realizado recientemente para fortalecer las instancias de rendición de cuentas.

Palabras clave: rendición de cuentas, control gubernamental, fiscalización, transparencia, gestión pública.

¹ Profesor – Investigador Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, División de Postgrado

EL PAPEL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REFORMA DEL ESTADO: UN MECANISMO DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Introducción.

Durante los últimos años, el debate sobre la Reforma del Estado ha puesto en la agenda gubernamental y legislativa diversos temas que atañen no solamente a las instituciones políticas en sentido estricto (Relaciones entre poderes o entre ámbitos de gobierno, Reformas políticas y electorales y otros aspectos) sino que también incluyen otros temas que involucran el Poder Ejecutivo y específicamente la gestión pública. Por ello y en el marco de la Modernización Administrativa, los estudiosos de la Administración Pública han abordado el tema de la rendición de cuentas como una reflexión entre dos diferentes perspectivas antagónicas, aquellos que creen que la burocracia es capaz de auto controlarse y aquellos que argumentan que es necesario mantener una férrea supervisión externa sobre los organismos y servidores públicos.

En las democracias modernas la rendición de cuentas alude básicamente al control y la vigilancia de los gobernantes; a la presencia de frenos y contrapesos al poder político y a la posibilidad de que los ciudadanos refrenden su consentimiento o disentimiento por la vía electoral en torno a cómo ejercen el poder quienes ocupan los cargos públicos y de representación.

El desarrollo de la rendición de cuentas depende de la madurez de la sociedad civil y de la superación de una tradición centenaria caracterizada por la falta de incentivos y participación popular, características del modelo autoritario.

La rendición de cuentas es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Se puede comprender que desde el punto de vista de los propios administradores, el asunto se ve manifestado en el continuo desafío de enfrentarse con distintas, además de conflictivas e incluso cambiantes expectativas. Una gran variedad de actores tienen

legítimas bases para tener expectativas sobre el qué y el cómo deben los administradores públicos hacer o no. Estos actores, quienes son una fuente de control de la conducta de los servidores públicos, pueden incluir supervisores, los tribunales, organismos profesionales, clientelas, oficiales electos, prensa y público en general. Sus expectativas son típicamente percibidas como legítimos reclamos sobre las agendas de las instituciones gubernamentales y de sus administradores porque ellas se originan de fuentes que estos actores consideran que tienen una legítima demanda sobre la atención y desempeño de ciertos servidores públicos. Los servidores públicos se encuentran enlazados a estas diversas fuentes de control y expectativas a través de complejas redes de relaciones de responsabilidad, de rendición de cuentas. En este marco, las relaciones emanadas de la rendición de cuentas son los mecanismos establecidos por los cuales los funcionarios públicos están obligados a responder por su desempeño ante las representaciones del Estado.

Normatividad, gestión pública y rendición de cuentas.

Los sistemas políticos modernos y que además pueden caracterizarse como democráticos están sustentados en tres sólidos pilares: en primer lugar un conjunto de normas jurídicas que regulan el funcionamiento orgánico del sistema así como las relaciones necesarias entre los actores participantes en el juego político. Esto constituye precisamente el régimen de derecho que se constituye en la piedra angular del sistema. En segundo lugar, ante la imposibilidad de que la sociedad en su totalidad, es decir de que todos y cada uno de los individuos integrantes de la comunidad política puedan participar directamente en las decisiones públicas, aparece la institución de la representación como un componente fundamental de las democracias modernas y que permite un funcionamiento relativamente ágil y eficaz del sistema político. El trípode se completa con un adecuado subsistema que permita a partir de una continua comunicación, asegurar o por lo menos procurar que las acciones, programas, y en general las políticas públicas que genera el sistema político correspondan a las necesidades, inquietudes, demandas e intereses de la población; es decir de los gobernados. En este sentido se trata fundamentalmente de dar los elementos que

permitan evaluar la compatibilidad entre las demandas y los productos, lo cual nos ofrece el grado de legitimidad del gobierno en turno. Este último componente es el que le da contenido y sustanciación a la participación ciudadana. El análisis de la compatibilidad se realiza precisamente a través de la evaluación del proceso de gestión pública que constituye a final de cuentas el aspecto material más medible del gobierno en sentido amplio, y el origen de la rendición de cuentas.

El proceso de gestión pública inicia con las demandas sociales, las cuales son transmitidas al aparato gubernamental a través de los representantes electos de los diferentes partidos políticos y del propio poder ejecutivo. Se discuten los proyectos y se delibera para que el legislativo autorice los recursos que son finalmente asignados a proyectos y programas. Estos proyectos que emanan del sistema político constituyen precisamente las políticas públicas que son evaluadas por la ciudadanía con la manifestación republicana del sufragio. Si el ciudadano está conforme con las políticas deposita su confianza en los gobernantes para que continúen en la titularidad del gobierno y si no decide cambiarlo dándose de esta manera la alternancia política, característica fundamental de la democracia moderna. Como consecuencia de esta continua comunicación, la agenda pública se ajusta a las nuevas necesidades y demandas y es como se opera el proceso de gestión de políticas públicas.

A partir de la descripción de este proceso podemos apreciar lo que Bovero² considera los verbos de la democracia³ y que toma como referencia a la definición de política que nos ofrece Karl Deutsch que la define como la toma de decisiones por medios públicos⁴. Como se desprende de la sencilla definición de este último autor, las demandas sociales son transmitidas a través de los *representantes electos*, quienes *deliberan* sobre las diferentes alternativas y finalmente *deciden* las políticas públicas que se ejecutarán con los presupuestos correspondientes.

Así, la democracia se construye a partir de un sistema institucional y complejo de separaciones y equilibrios entre poderes, un entramado de límites y vínculos a su

² BOVERO, M., "Los verbos de la democracia", en *Este País*, No. 263., México, Abril 1998.

³ Aunque se refieren fundamentalmente al proceso de representación, los verbos reflejan el sentido que tiene un sistema democrático representativo. Los verbos son: elegir, representar, deliberar y decidir. La acción se instrumenta por la acción del ejecutivo en sus políticas públicas.

⁴ DEUTSCH, K., *Política y Gobierno*, F.C.E., Madrid, 1976, p. 15.

ejercicio, de garantías establecidas para la tutela de los derechos fundamentales, de técnicas de control y reparación frente a sus violaciones⁵ y de una continua comunicación entre autoridad y ciudadano que vitalice la legitimidad del proceso de gobierno. Este complejo sistema de vínculos y equilibrios desde la perspectiva formal no es otra cosa que el derecho, y en sentido amplio el marco constitucional que regula el funcionamiento de las instituciones públicas y que se convierte en la garantía fundamental de la democracia y desde el punto de vista sustancial, es decir como sistema de derechos fundamentales establecidos frente a cualquier tentación despótica en el ejercicio del poder, en garantía de la igualdad y de la representación de las necesidades de todos. En palabras de Cerroni⁶ estos procedimientos y controles establecidos como garantía de la representación y del principio de la mayoría integran las reglas de la democracia. Junto a estas dos reglas encontramos las referidas a otros elementos constitutivos del juego democrático:

- *Regla del consenso*: condición sine qua non; es la institucionalización de la confrontación pública, a través de la cual las opiniones y las preferencias dejan de ser idiosincrasia privada, pueden matizarse, corregirse y modelarse por acción recíproca, converger y reagruparse, y de esta manera constituir la base de decisiones (públicas) ponderadas.
- *Regla de la competencia*: confrontación de opiniones y competidores
- *Regla de la mayoría*: ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de las minorías
- *Regla de la minoría*: posibilidad de alternancia
- *Regla del control*: poder controlable
- *Regla de la Legalidad*: sin violencia
- *Regla de la responsabilidad*: cada uno es responsable de conformar la voluntad general, el interés público, sacrificando otros intereses.

Se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de

⁵ FERRAJOLI, L. Constitución, etc., en *Poder Corrupción y política*, F.C.E., México, 2003, p. 152

⁶ CERRONI, U., *Reglas y Valores de la Democracia*, Alianza, México, 1991.

decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Estas reglas establecen: *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y, bajo *qué* procedimientos. Respecto de la modalidad de decisión, la regla básica de la democracia es la regla de la mayoría. Es necesario que aquellos llamados a tomar decisiones o que seleccionen a quiénes van a tomar las decisiones, cuenten con alternativas reales y estén en condiciones de elegir entre unas y otras. Quienes deciden deben tener garantizados los derechos de opinión, expresión, reunión, asociación, etc. (los derechos “inviolables” del individuo).

En sentido amplio, en un sistema político democrático, se define *la rendición de cuentas* como el requerimiento para que los representantes *den cuenta y respondan* frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y *acepten* la responsabilidad (consecuencias) en caso de errores, incompetencia o engaño. Desde el una perspectiva operacional, la rendición de cuentas se define como la *obligación* permanente de los mandatarios o agentes para *informar* a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

La nueva gestión pública.

Las profundas transformaciones que han sacudido al mundo como consecuencia de la globalización e internacionalización en las últimas décadas, no han sido sin consecuencias sobre la estructura y funcionamiento del gobierno. En efecto, desde la desincorporación progresiva de entidades paraestatales, pasando por la desregulación y los procesos de mejora regulatoria, hasta los nuevos paradigmas de gestión que ubican en el centro de la atención del quehacer público al ciudadano en tanto “cliente”, asistimos a un complejo proceso de mutación en las funciones del Estado y en particular de la gobernabilidad. Este proceso se enmarca dentro del movimiento teórico-

práctico que actualmente se conoce como *La nueva gestión pública*⁷. En esta corriente ha sido determinante la influencia de las escuelas norteamericanas y específicamente los modelos económicos neoliberales que ubican al mercado como el eje de las actividades y procesos económicos, políticos y sociales. Ante este oleaje de instrumentos y tecnologías administrativas orientadas por los mecanismos de mercado, nuestro país no puede permanecer incólume sino que debe de explorar la pertinencia y la eficacia de todos estos modelos evaluativos para las específicas circunstancias de México y, en base en el análisis objetivo y sereno, discriminar aquellos instrumentos improcedentes y diseñar los apropiados a nuestras características autóctonas. Adicionalmente, es necesario destacar como diferencias, además de las condiciones políticas, económicas y culturales que han dado origen a estos modelos de gestión en la comunidad internacional, con respecto a México, aquellas que conciernen al marco normativo que regula los procesos de gestión pública en general y de control de gasto en particular ya que difieren en cada país. Por ello de particular relevancia se considera el análisis previo de aquellos elementos prácticos y normativos acordes a nuestra historia y a nuestra cultura administrativa considerada en el sentido amplio del término.

Ante la coyuntura de elecciones que modificarán el escenario estatal y federal por los cambios de mandos en el Ejecutivo Estatal, los 51 municipios, el Congreso Local y diputaciones federales y en consecuencia del estado que guardan las políticas públicas, un elemento clave en esto constituye sin duda el tema de la evaluación de la gestión pública y sus efectos en las políticas de gobierno, así como los mecanismos de control de ésta.

De estas consideraciones de la gestión pública a continuación se tratará de explicitar los alcances, los desafíos y las limitaciones que tienen frente a si los funcionarios electos y designados respecto a la concepción de la normatividad y control de la gestión pública, con sus consecuentes implicaciones en los atributos de transparencia y rendición de cuentas que ambos aspectos tienen en la caracterización de un buen gobierno y muy particularmente de una democracia representativa como la nuestra. De hecho, la hipótesis subyacente en este trabajo es que *la fortaleza y la funcionalidad de*

⁷ Al respecto puede consultarse la publicación de la OCDE: *Las transformaciones de la Gestión Pública en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.

la transparencia como forma de ejercicio del poder y de la rendición de cuentas como mecanismo de responsabilización constituyen la base de los sistemas democráticos modernos (y no solamente la realización de elecciones) y consecuentemente, de la Reforma del Estado.

La normatividad de la gestión pública.

De conformidad a nuestro sistema político administrativo, no se concibe el proceso de gestión pública sin un marco jurídico que lo fundamente y al mismo tiempo lo regule. Importa por ello en un primer momento definir lo que se concibe como gestión pública y, a partir de entonces, delimitar los conflictos que genera en diversas vertientes. Por un lado, la normatividad aplicable y el espíritu que orienta la concepción de la nueva gestión pública tal y como es entendida en el marco internacional. Por otro lado, la diferencia conceptual entre esta concepción internacional y la concepción “mexicana”.

Asimismo, será necesario analizar la congruencia entre la concepción mexicana y el marco jurídico aplicable a ésta y más específicamente a su control, con el propósito de evaluar su pertinencia. Por último, se harán algunas reflexiones en torno al rol que dentro del proceso de transformación de la gestión pública tienen los sistemas de responsabilización por una parte, y la contribución que toca a estos mecanismos en la construcción de un mejor sistema democrático en nuestro país.

En términos generales, en México la gestión pública y su normatividad están diseñadas en un contexto de inestabilidad y cambio continuo que con el propósito de evitar conductas corruptas ocasionadas por estas mismas circunstancias, procuran reducir y en todo caso detectar dichas desviaciones. En consecuencia se han venido creando mecanismos de control internos y externos que pretenden reducir los riesgos de conductas inapropiadas. Los mecanismos de control se concentran precisamente en esos aspectos, es decir en la vigilancia en el cumplimiento de los procedimientos y la entrega de reportes en tiempo y forma sin importar la eficacia de las actividades para lograr los cometidos institucionales.

Debido a que el servicio profesional de carrera en nuestro país se encuentra aún en la etapa de implementación, el grado de “madurez administrativa” de nuestros

funcionarios públicos es entonces precario y obliga a la vigilancia minuciosa de estos aspectos. Obviamente la estabilidad y la profesionalización del servicio civil redundarían en una mejor gestión y en la posibilidad de transformar los mecanismos de control hacia la evaluación de programas y de resultados y no a la identificación de desviaciones en los procedimientos.

La gestión pública y el proceso de control.

Con el replanteamiento del papel del Estado, surgen nuevos paradigmas de gobernanza y buen gobierno que introducen innovaciones al concepto tradicional del control. Ahora, la eficacia de la gestión se mide más en términos de los resultados, favorecidos por la facultación y la autonomía en las decisiones de los gerentes públicos, la medición y autoevaluación del desempeño conforme a indicadores de calidad, eficacia y eficiencia, la rendición de cuentas y el control ex post. Todo lo anterior en un complejo sistema de pesos y contrapesos en el cual el proceso de gobierno se desarrolla precisamente mediante el funcionamiento de interrelaciones entre los órganos del estado y la ciudadanía.

Así, se combinan las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en un contexto de transparencia u opacidad de cara a la ciudadanía que vigila a través de la representación en el Congreso, que la gestión y las políticas públicas y que constituyen la parte más visible y material del proceso de gobierno, se realice conforme a sus demandas y expectativas. Esta vigilancia que realiza la representación nacional consiste precisamente en la rendición de cuentas como un mecanismo que obliga que el proceso de gestión pública e instrumentación de políticas públicas se informe, se justifique, en su caso y se sancione en caso de violaciones o incumplimiento. Este último proceso será siempre detonado a partir de la acción del poder judicial.

En términos generales, se considera gestión pública al proceso a través del cual cuadros medios y superiores, es decir con capacidad de decisión, desarrollan diversas actividades en organizaciones públicas, sociales o incluso privadas, tendientes a la atención de demandas colectivas de productos o servicios y cometidos que en principio corresponderían al poder público; al Estado. Esta concepción entonces se refiere en

forma general a todas las administraciones públicas, y no solamente a los órganos estatales centralizados o paraestatales de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). En este sentido es necesario destacar la amplitud del concepto ya que rebasa sobremanera la concepción tradicional de administración pública⁸ en por lo menos dos aspectos. Por una parte al referirse a todas aquellas instituciones que intervengan en las políticas públicas (organizaciones sociales diversas). Por la otra, el concepto trasciende la connotación de administración en el sentido tradicional de “cuidar los recursos” o “vigilar que se cumplan los procedimientos”. La misión de la gestión pública como práctica social es cumplir los cometidos institucionales con eficiencia, eficacia y calidad, en un marco de legitimidad; implica el mejoramiento institucional lo cual significa mayor flexibilidad en la gestión y la toma de riesgos.

Por lo tanto es evidente que el alcance del control se refiere, exclusivamente a las instituciones publicas aun y cuando se pueda ejercer un cierto control por parte del Estado a los organismos sociales y privados. En todo caso la naturaleza del control para estos organismos será distinta que la que se ejerce sobre las instituciones públicas.

Por otra parte es conveniente destacar que la gestión consiste en un proceso mucho más amplio que el solo ejercicio del gasto público, que es donde se centra, normalmente, la función de control. En efecto, la gestión pública integra funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión, control, evaluación, entre otras. Involucra por lo tanto la toma de decisiones, la coordinación, recopilación y procesamiento de información, entre otros procesos.

Históricamente, y en razón del carácter eminentemente práctico que tiene la función ejecutiva y los órganos administrativos de esta, formalmente la función de control de la gestión pública corresponde al Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación, misma que se realiza a posteriori por la vía de las cuentas públicas. El fundamento jurídico que regula la ejecución del gasto es la Ley Federal de Presupuesto

8 Nos referimos en general a aquellas definiciones formalistas que la describen como el conjunto de dependencias y entidades que enlista la ley, o las que consideran a la administración pública como el proceso de transformación de la voluntad general en acción gubernamental. Ver GÓMEZ, C., *Administración Pública Contemporánea*, McGraw Hill, México, 1998, p. 22 y ss.

y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos del año correspondiente. Los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia son los pilares sobre los que se constituye el proceso de gestión pública y por consiguiente, el control a posteriori se aboca principalmente a la revisión de estos aspectos con particular énfasis en la eficiencia (detección de desviaciones; corrupción), pero sin descuidar la eficacia. El propósito del control interno en cambio, que corresponde a las propias administraciones públicas o en su caso a los órganos para estos efectos creados⁹, tiene un carácter más bien preventivo y correctivo. En este sentido, el control se erige como un elemento de orden interno; en un instrumento que pretende dar transparencia, objetividad, que suministra información, que facilita la adopción de criterios de conducta que se adapten a los referidos principios. Con ello se pretende superar la exclusividad del criterio de legalidad, y conformar un multicriterio que sirva como marco general de evaluación. El espíritu de esta concepción es trascender la revisión de los procedimientos a través del análisis de los resultados en una primera instancia, y del impacto de estos en la comunidad en última instancia. De ahí que algunos autores hablen mas bien de legitimidad que de legalidad independientemente de los criterios de eficiencia y grado de cumplimiento de los procedimientos.

La faceta de control que gira sobre los resultados pretende favorecer con su aplicación una mejor asignación de recursos y estimular una gestión más eficaz y eficiente.

Es así que la eficacia del control formal dentro del ámbito de la Administración Pública, concebida como criterio político de buen gobierno, se desenvuelve en el cuadro institucional a la par de toda actividad del Estado, cuyo fin primordial es establecer el derecho y asegurar su imperio; por consiguiente, la Administración Pública tiene un fundamento jurídico, además de ético, de moral administrativa y cultural; técnico, económico y de eficiencia. En el nivel político están los controles democráticos, la transparencia de los actos públicos, los controles del tercer sector, de la prensa y la oposición. Además, los controles sociales compensan la reducción del control legal y complementan el control de resultados.

⁹ En este caso corresponde dicho cometido a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público por una parte y a la Secretaría de la Función Pública, por otra.

Desde una perspectiva del macro entorno político y económico de la Administración Pública, en el Estado interventor y proteccionista la eficacia del control formal privilegiaba el cumplimiento de la normatividad, la estrecha vigilancia formal del quehacer público y el enfoque correctivo. En cambio, la eficacia del control en un contexto de mayor democratización, participación social, y apertura de mercados en el marco de globalización debe de ser distinta, por cuanto debe propiciar el pleno ejercicio de esos valores, al igual que la competitividad de los sectores público y privado, con apego a la ley. De tal suerte que el nuevo enfoque de control no sustituye al control formal, sino que potencia su eficacia, lo complementa, lo actualiza y lo redimensiona dentro de un nuevo concepto sistémico de control comprensivo, que reclama indicadores adecuados para medir su observancia y efectividad.

En la concepción de la nueva gestión pública la preocupación por la eficacia del control como elemento de racionalización en los procesos de asignación y gestión de recursos, deriva del progresivo interés por obtener mejores resultados. Este a su vez se sustenta en la necesidad de ajustar la gestión y las políticas públicas a las demandas ciudadanas con rigor, con eficacia y con eficiencia en la actuación pública; y en el interés de los propios órganos de dirección, que requieren del control de información oportuna y objetiva sobre los resultados de su gestión. Esa eficacia exige, asimismo, que la labor de control se realice con autonomía e independencia y con un alto nivel de especialización, profesionalidad y responsabilidad.

El control formal es garantía del imperio de la ley, evita los abusos de la administración y la malversación de los fondos públicos. Sin embargo, la eficacia del control formal disminuye, cuando no se anula, al aplicarse de manera rígida o estricta en demasía, dando lugar a un legalismo contrario a la dinámica que requiere la respuesta a las necesidades reales de la población. Por consiguiente, al tornarse la legalidad en legalismo y multiplicarse los procedimientos y formulismos inútiles, la función pública se convierte en trámite administrativo legal innecesario. Burocratismo que no toma en cuenta el interés general, los preceptos del derecho, las normas de consentimiento de los ciudadanos, ni los resultados del desempeño eficaz.

Así pues, los sistemas de control se configuran como elementos internos de regulación

orientados a facilitar el seguimiento de los resultados y suministrar información oportuna para la adopción de decisiones que conforman el proceso gerencial, mostrando una triple perspectiva:

- Una orientada expresamente al seguimiento de resultados;
- Otra orientada a inducir un estilo de dirección en el que las decisiones se adoptan por criterios de racionalidad económica y;
- Una tercera, dirigida a servir de instrumento de motivación y asesoría para el mejoramiento del desempeño personal e institucional.

Adicionalmente, la buena gobernanza entendida como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven sus problemas y satisfacen las necesidades de la sociedad en forma colectiva empleando al “gobierno” como su instrumento, debe observar los siguientes principios:

- La *rendición de cuentas* de los servidores públicos, mediante criterios de desempeño y mecanismos de vigilancia;
- La *transparencia*, referida a la disponibilidad de información para el público en general y la clarificación de leyes, reglamentos y decisiones;
- La *predictibilidad*, respecto a la existencia de leyes, reglamentos y políticas que regulen a la sociedad y su justa aplicación;
- La *participación* deriva del principio según el cual la población debe ser el principal beneficiario y agente del desarrollo, actuando como individuos, mediante grupos, asociaciones y partidos políticos, ejercitando el voto y a través de los medios masivos de comunicación, y
- El *mejoramiento de la gestión del sector público*, por cuanto un deficiente desempeño está en función de una débil capacidad institucional.

Importancia de la auditoría integral como mecanismo de control y evaluación de políticas

La evaluación de políticas a partir de auditorías integrales practicadas por organismos

autónomos (normalmente denominados tribunales de cuentas) ha sido en países desarrollados, considerado como uno de los instrumentos claves para la ponderación de la actuación gubernamental. Sin embargo, el incipiente desarrollo que ha tenido en México y la prácticamente inexistente tradición de instituciones independientes que realicen esta función hacen imprescindible la capacitación de cuadros que vayan integrando estos organismos que evalúen el desempeño gubernamental a partir no solamente de la aplicación del gasto y su legalidad, sino sobre todo, a partir de los resultados obtenidos y del impacto de los programas.

En nuestro país, a pesar de la creación de la Auditoría Superior de la Federación conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 2000, en la cual se apoya la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la revisión de la Cuenta Pública y que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, esta entidad de fiscalización ha venido luchando por su autonomía, ya que se encuentra bajo las presiones que ejercen altos funcionarios y grupos de la misma Cámara de Diputados.

Es por ello, que una de las prioridades en la agenda es fortalecer ese cuerpo evaluatorio autónomo del Estado que a pesar de ello, cuente con la capacidad técnica y administrativa para la objetiva revisión del quehacer gubernamental a la luz de los nuevos criterios que enmarcan la gestión pública. Ello significa modificar sustancialmente los sistemas de control, sobre todo aquellos de control interno. La orientación de un modelo de control acorde a la nueva gestión debe sustentarse fundamentalmente en la medición de resultados más que de procedimientos.

Esto a su vez, se logrará en la medida en que se consolide un servicio civil que asegure que los criterios de reclutamiento, selección y desarrollo del personal de estos servicios se basen en las capacidades académicas, intelectuales, gerenciales, intrapersonales e incluso interpersonales. Este propósito fue cubierto con un órgano que no es dependiente ni del Ejecutivo (Secretaría de la Función Pública) ni del legislativo (Auditoría Superior de la Federación) ya que se caería en los vicios de origen que ya

tienen dichas instituciones de control en nuestro país.

Esta estrategia se inscribe precisamente en el proceso de reforma del estado y específicamente en la modernización de la administración pública al integrar un cierto poder independiente, con capacidad técnica, administrativa y funcional con responsabilidad hacia la ciudadanía. Su misión consiste precisamente en evaluar la rendición de cuentas de la gestión pública. En esto se incluyen por ejemplo la gestión de los bancos (FOBAPROA; rescates carreteros; privatizaciones; y en general las gestión gubernamental a priori, entre otras).

El planteamiento realizado líneas arriba no estaría completo si no considerara el rol de las escuelas, institutos y facultades que a través de sus programas regulares, de extensión y de actualización permanente cumplen para la consecución del objetivo de mejoramiento de las funciones de control de la gestión pública y, lo que es mas importante aún, de la formación de cuadros con vocación de servicio, con preparación académica y con la experiencia para mejorar la gestión pública tal y como la definimos al principio de este trabajo. Por ello, resulta sumamente importante la contribución de las escuelas especializadas en la gestión y sobre todo la vinculación estrecha y continua entre academia y gobierno para que en base a las necesidades de capacitación, las instituciones de educación superior preparen sus programas de actualización permanente y participen con sus académicos en el diseño de las normas para la instrumentación de los organismos de evaluación arriba descritos, así como en la labor de establecimiento de criterios para el reclutamiento, selección y calificación de personal que integre los servicios públicos.

En la medida que los servidores públicos cuenten con una mejor preparación técnica, administrativa y ética, reduciremos recursos para la revisión a posteriori y con ello aceleraremos el proceso de mejoramiento de la gestión pública desde la práctica de ésta; a partir de su ejercicio profesional, íntegro y honesto. Ello se logrará a través de la progresiva implantación de sistemas de profesionalización y de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas como reto del administrador público.

El reto fundamental que enfrentan los gobiernos respecto a la rendición de cuentas

consiste en cómo establecer y mantener un control sobre aquellos que actúan como sus agentes, es decir, el propio ciudadano. La retórica de los políticos electos frecuentemente se relaciona con si existe suficiente rendición de cuentas del administrador gubernamental. La preocupación de los administradores públicos es cómo operar en el contexto de complejas, variadas y a menudo conflictivas expectativas y armonizar éstas con vistas a un adecuado desempeño. Para la mayoría de los empleados públicos, el reto de la rendición de cuentas se traduce en cómo ser responsable de su desempeño a la luz de diversas expectativas en competencia (conflictos de valores) y de diferentes y legítimos (jefes) maestros a quienes deben responder. Para operar en esta arena, los administradores públicos deben resolver las preguntas de: ¿a quién servir?, ¿qué hacer?, ¿cómo hacerlo?, y ¿qué tanta discrecionalidad tienen para responder a estas preguntas?

La múltiple, diversa, contradictoria, y cambiante naturaleza de las expectativas a las que se enfrenta, dentro de su trabajo, es un hecho central en la vida de los administradores públicos. Un ejemplo lo ilustra la construcción de carreteras. El público usuario y los políticos esperan que éstas sean seguras y eficientemente construidas siempre y cuando respeten los derechos de las comunidades por las que atraviesan, así como de los propietarios de los predios adyacentes. Seguridad, eficiencia y procedimientos adecuados (legales) son diversas y en ocasiones contradictorias expectativas originadas en parte al menos, por la naturaleza de las organizaciones políticas. Y las numerosas expectativas que confronta el administrador público plantean mayores retos en la medida en que estas expectativas se utilizan y manejan para medir su desempeño.

Retos de la gestión pública ante la representación: la transparencia y la rendición de cuentas

Como hemos visto, la evaluación constituye un factor fundamental para el buen gobierno, ya que permite detectar las fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades para mejorar la gestión pública. En este sentido, en un trabajo reciente, la Auditoría

Superior de la Federación ha detectado siete áreas sensibles¹⁰ de la gestión pública que dañan seriamente las instituciones en el proceso de consolidación democrática y de fortalecimiento de una cultura de transparencia y de rendición de cuentas. Estas áreas son las siguientes:

Contabilidad patrimonial

Esta área sensible se vincula a la necesidad de mecanismos estandarizados de contabilidad de carácter patrimonial con el propósito de evitar prácticas de corrupción en la gestión de recursos públicos. Al respecto, un factor clave ha sido la aprobación por el Congreso de la Unión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental¹¹.

Cabe señalar de forma general que esta Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para los órganos autónomos y para las entidades de la administración pública central y paraestatal de los tres órdenes de gobierno, Federación, Estados y Municipios, así como para el Distrito Federal.

La ley, tiene el objeto de establecer, a través de los sistemas y mecanismos de registro y control, así como de otros instrumentos normativos, los parámetros generales para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos con el fin de medir la eficacia, la economía y la eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, así como las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Al respecto, se constituyó el pasado 27 de enero el Consejo Nacional de Armonización Contable como responsable de la emisión de normas y lineamientos en materia contable, teniendo como plazo el año 2012.

Sistemas de evaluación del desempeño

Uno de los imperativos de las administraciones públicas orientadas a resultados es sin lugar a dudas el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño con el propósito de determinar y en su caso, mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas y programas públicos a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento de la gestión pública

¹⁰ González de Aragón, Arturo. *Conferencia Magistral "Áreas sensibles de la gestión pública"*. Instituto Nacional de Administración Pública y Auditoría Superior de la Federación. 26 de febrero de 2009.

¹¹ *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 2008.

y avanzar hacia la consolidación de esquemas de rendición de cuentas.

En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria juega un papel fundamental, ya que establece la obligación de establecer Sistemas de Evaluación del Desempeño, que permitan determinar el costo y beneficio de las políticas, programas y proyectos públicos, pero sobre todo, el impacto que generan, es decir, el beneficio que obtendrá con ellos la sociedad.

Al respecto, la Auditoría Superior de Fiscalización sugiere centrar la atención en tres vertientes, la primera, es consolidar la independencia de las entidades de fiscalización de las legislaturas locales para que, en carácter de órganos técnicos y autónomos, puedan llevar a cabo auditorías de desempeño.

La segunda corresponde a la evaluación del desempeño en el ámbito municipal, en virtud del incremento de los recursos que actualmente deben gestionar los estados y municipios, los cuales deben ser fiscalizados.

La tercera se relaciona con la necesidad de que los órganos internos de control de los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno pongan en marcha auditorías orientadas a evaluar el desempeño institucional.

Recursos federales transferidos a estados y municipios

Los recursos federales que son transferidos a los estados y municipios a través de los Ramos 23 y 33 representan una significativa proporción (21%) del gasto federal programable¹². Es por ello, que la gestión de estos recursos merece especial atención, por considerarse un área de riesgo y susceptible de prácticas de corrupción.

Esto se debe en gran medida a la falta de controles internos de las dependencias, así como a las áreas de oportunidad de la normatividad y a su incumplimiento. Con ello, se hace necesario establecer Reglas de Operación y mecanismos de evaluación y control de la gestión de dichos recursos. Esto además, debe acompañarse forzosamente de mecanismos de transparencia.

A pesar del avance obtenido con la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como instrumentos de control y evaluación de la gestión

¹² González de Aragón, Arturo. Op. cit.

de recursos federales, aún existen áreas de oportunidad en cuanto a su operación, que requieren de una intervención.

Subejercicio de recursos

Algunas dependencias y entidades de la Administración Pública presentan un subejercicio de los recursos públicos asignados en el Presupuesto de la Federación en cada ejercicio fiscal. La razón puede ser el exceso de trámites y burocracia, la insuficiencia de proyectos, la incapacidad de ejecución y el incumplimiento de programas públicos.

La Auditoría Superior de la Federación ha detectado que el subejercicio de los recursos federales se da de la siguiente manera: existen montos no aplicados a través de la expedición de cuentas por liquidar certificadas; montos no ejercidos pero retirados de la Tesorería de la Federación destinados a fines distintos de los aprobados; y recursos del Ramo 33 no ejercidos que permanecen intocables, corriendo el riesgo de algún desvío. A esto habría que añadir que la normatividad en la materia, no establece la obligación y mucho menos los mecanismos para reintegrar los recursos a la Tesorería, así como tampoco establece un plazo para su ejercicio.

En este sentido, es necesario poner especial énfasis en el fortalecimiento de la normatividad para asegurar la utilización efectiva de los recursos asignados y evitar que exista un subejercicio de recursos. Esto implica contemplar plazos para ejercer los recursos, la obligación de reintegrar los recursos federales que no sean utilizados, a la Tesorería de la Federación, así como las sanciones que de ello se deriven.

Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos

Según información de la Auditoría Superior de la Federación, se ha observado que no hay un adecuado seguimiento de los recursos federales asignados a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, los cuales a pesar de su extinción, no se reintegran al erario público. Es por ello que vemos que aún en la actualidad y a pesar de los instrumentos normativos, no todas estas figuras jurídicas rinden cuentas, y no informan sus resultados para que sean incluidos en la Cuenta Pública.

Ante esta situación surge la necesidad de impulsar una mayor transparencia en la

gestión estas figuras; de fortalecer los controles y dar seguimiento a su operación; así como de obligar a la rendición de cuentas del uso y destino de los recursos públicos incorporando sus resultados en las Cuentas Públicas.

Discrecionalidad en manejo y aplicación de recursos

Un tema que reviste especial importancia para la gestión pública es sin lugar a dudas, la reiterada discrecionalidad en la gestión de los recursos federales. Al respecto la Auditoría Superior de la Federación ha destacado los actos de discrecionalidad más recurrentes. Entre ellos se encuentran: el manejo y aplicación de excedentes petroleros; enajenación de bienes; remuneraciones a servidores públicos; recuperación de créditos fiscales; castigo de carteras fiscales; castigo de carteras vencidas; manejo de recursos por derechos de trámite aduanero; administración y manejo de fondos y fideicomisos; entrega de préstamos y donativos a sindicatos.

Por todo ello, es indispensable reformar las normas vigentes a efecto de limitar la discrecionalidad de los servidores públicos, así como llevar a cabo un esfuerzo de mejora regulatoria y simplificación administrativa.

Funciones de regulación y supervisión

Según la Auditoría Superior de la Federación, se han detectado debilidades de autorización, regulación y supervisión de actos delegados, tales como: el otorgamiento de autorizaciones por la falta de cumplimiento de requisitos establecidos por la normatividad y en algunos casos por el desconocimiento de la legislación por parte de los servidores públicos. Otro aspecto es la escasa supervisión para exigir el cumplimiento de obligaciones debido a la falta de personal capacitado.

Asimismo, la falta de infraestructura técnica, humana y de controles para una adecuada supervisión; las prácticas irregulares y deshonestas del personal supervisor; el inadecuado seguimiento para fincar las responsabilidades y sanciones; y finalmente, la insuficiente regulación y supervisión.

Es por ello que, la delegación de autorizaciones y actos jurídicos, que el Estado hace a los particulares, requiere indiscutiblemente instrumentar acciones y mecanismos que fortalezcan las capacidades de regulación, supervisión y evaluación permanente a fin

de garantizar el cumplimiento efectivo de los actos concedidos, del estricto apego a la legalidad y a privilegiar el interés general por encima de los intereses particulares.

Una vez que hemos revisado las siete áreas sensibles de la gestión pública, podemos observar que existe una imperiosa necesidad de emprender reformas integrales que nos lleven a la construcción de gobiernos eficaces y honestos y al fortalecimiento de una cultura de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, y finalmente, a la consolidación de un Estado democrático.

En este sentido, la fiscalización superior adquiere una importante posición estratégica en el mejoramiento de las acciones de gobierno a través de la instrumentación de mecanismos efectivos de regulación, evaluación y control. Esto sin duda, debe permear a las entidades federativas, a fin estandarizar su funcionamiento. En este sentido, creemos conveniente presentar a continuación, la experiencia de reciente fiscalización en el Estado de Nuevo León.

La Fiscalización en el Estado de Nuevo León

En 2006, en el Estado de Nuevo León, se reformó la función fiscalizadora, la cual se inscribe en la publicación de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León. Esta ley tiene por objeto regular el proceso de fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera del Gobierno del Estado y de sus Municipios, así como de las entidades que dentro de la Administración estatal o municipal ejerzan gasto público.

Asimismo, establece las bases para la determinación de indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a las entidades públicas, así como las sanciones a que haya lugar y los medios correspondientes.

Al mismo tiempo, con esta ley, se lleva a cabo la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior del Estado¹³, la cual se crea como un órgano constitucional dotado de personalidad jurídica propia, con autonomía técnica,

¹³ *Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León*. Decreto Núm. 409. Periódico Oficial del Estado de fecha 13 de septiembre de 2006.

presupuestaria y de gestión. Tiene atribuciones para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y la promoción de responsabilidades administrativas.

Destacan como características, la designación abierta del Auditor General y su independencia partidista, así como su orientación hacia la profesionalización del servicio fiscalizador a través de la implantación de un servicio civil de carrera. En general, las reformas de la función fiscalizadora en el Estado de Nuevo León giran entorno a seis temas centrales, a saber:

Inclusión en la Constitución de principios sobre fiscalización

En este sentido la propuesta es incluir en el texto constitucional una serie de principios rectores de la función de fiscalización, entre ellos: la posterioridad, la anualidad, la legalidad, la definitividad, la universalidad, la imparcialidad y la confiabilidad.

Fortalecimiento de la autonomía del órgano fiscalizador

Este es un aspecto de gran relevancia, dada la tradición de subordinación al Poder Legislativo. En este sentido, se plantea otorgarle al órgano fiscalizador, la decisión sobre su organización interna, su funcionamiento y resoluciones, así como en materia presupuestal y la inmunidad constitucional al Auditor General para proceder penalmente en su contra.

Fortalecimiento de las facultades de fiscalización

Un aspecto importante es definir claramente el universo de actuación, es decir, la precisión de las entidades fiscalizadas y la ampliación de los sujetos de fiscalización. De esta forma queda dentro de su ámbito de competencia la fiscalización a los Poderes del Estado, los organismos autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados y fideicomisos públicos de la Administración Pública del Estado, los Municipios y sus organismos descentralizados y desconcentrados, así como cualquier persona jurídica pública o privada que reciba recursos públicos.

Por otra parte, se pone especial énfasis en la facultad para fiscalizar directamente: 1) los ingresos, egresos y las operaciones que tengan lugar dentro del erario público; 2) los recursos públicos que se hayan destinado o ejercido por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos, bajo cualquier título a fideicomisos,

mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica; 3) la situación de los bienes muebles e inmuebles y bienes patrimoniales de los sujetos fiscalizados.

Transparencia en la fiscalización

En este sentido, la Auditoría Superior del Estado en su Informe de Resultados deberá reportar la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por ésta, el cual, una vez remitido al Congreso del Estado, tendrá el carácter público, así como el dictamen de aprobación o rechazo de dicho informe.

Certidumbre en plazos y metodologías de fiscalización

Este aspecto es muy importante, ya que garantiza procesos de fiscalización transparentes, evitando con ello que se desvirtúe el proceso, afectando su legitimidad. Por ello, es necesario especificar detalladamente la metodología de fiscalización y cada uno de sus componentes.

Participación ciudadana en la fiscalización

Este aspecto toma sentido en cuanto a que, en el Estado de Nuevo León, se ha puesto especial énfasis en la participación de la sociedad, principalmente en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas por la vía de los Consejos Ciudadanos, lo cual contribuye a la legitimidad de la acción de gobierno, así como a la consolidación de un Estado democrático.

Conclusiones.

Aunque transparencia y rendición de cuentas constituyen valores constitutivos del servicio público, ambos conceptos se relacionan estrechamente entre sí y tienen un propósito común que consiste en proporcionar información que facilita el control en un sistema político administrativo. El funcionamiento de los órganos del Estado se basa en una constante relación de control que asegura la gobernabilidad y la eficacia de las políticas públicas. Este control trasciende el ámbito estrictamente gubernamental para ir hasta el propio ciudadano quien es el que en última instancia ha otorgado el poder y los recursos al servicio público.

Por lo tanto, el avance democrático dependerá de la adecuada armonía entre los sistemas institucionales de control y el ejercicio responsable de los servidores públicos de sus obligaciones asociadas a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Por tal razón, las recientes modificaciones que a nivel Federal y Estatal se han promovido tienden a fortalecer el control y la rendición de cuentas institucional como componentes de una nueva cultura en la gestión pública y de la Reforma del Estado.

En la medida en que dentro de la formación de servidores públicos se incorporen las actitudes y aptitudes concernientes a las cuestiones de estos valores, estaremos avanzando hacia un país más democrático, más participativo y más equitativo.

Bibliografía

CERRONI, U., *Reglas y Valores de la Democracia*, Alianza, México, 1991.

DEUTSCH, K., *Política y Gobierno*, F.C.E., Madrid, 1976.

FERRAJOLI, L., Constitución, etc., en *Poder Corrupción y política*, Siglo XXI, México, 2003.

GÓMEZ, C., *Administración Pública Contemporánea*, Mc Graw Hill, México, 1998.

OCDE, *Las transformaciones de la Gestión Pública en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.

GONZÁLEZ DE ARAGÓN, A. Conferencia Magistral “Áreas sensibles de la gestión pública”. Instituto Nacional de Administración Pública y Auditoría Superior de la Federación. 26 de febrero de 2009.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 2008.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León. Decreto Núm. 409. Periódico Oficial del Estado de fecha 13 de septiembre de 2006.

“Propuestas de disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria, en la LX Legislatura”

Por: Lic. Arturo Ayala Cordero

Resumen

En la presente ponencia se busca señalar el sentido de las propuestas y motivaciones contenidas en las iniciativas más destacables, que en materia de disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria, fueron presentadas en la LX Legislatura, por los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias.

“Propuestas de disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria, en la LX Legislatura”

Aspectos Generales

El motivo de la presente es participar por tercera vez consecutiva en el foro virtual de la **Red Nacional de Investigadores Parlamentarios en Línea** (REDIPAL), la cual se inscribe dentro de las diversas actividades que la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis tiene a su cargo, y que el *Dr. Jorge González Chávez* ha administrado entusiastamente desde su creación.

En esta ocasión ponemos a disposición y consideración del foro la ponencia denominada **Propuestas de Disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria, en la LX Legislatura**, la cual tiene por objeto señalar cuáles fueron las más concretas y sus motivaciones legislativas, que en estas materias se presentaron en el ya casi finido periodo legislativo, a través de iniciativas de reforma, adición o derogación de diversos preceptos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*LOCGEUM*), por los diputados de las diversas fracciones parlamentarias.

Cabe señalar que en la presente ponencia nos referimos no sólo al estudio del sentido de las propuestas y motivaciones de las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas en la LX Legislatura, en la materia, sino también se integra por una búsqueda de antecedentes, de preceptos relativos, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica.

Antecedentes constitucionales (LOCGEUM)

Con relación a los antecedentes de preceptos constitucionales que regularan la **Disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria**, debemos señalar que la facultad constitucional, que actualmente el Congreso Federal Mexicano tiene para regular su estructura y funcionamiento internos a través de una Ley, fue incorporada

al texto de la Constitución Federal mediante un decreto de reforma y adición a diversos artículos constitucionales, en el marco de la denominada reforma política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 6 de diciembre de 1977 (durante el mandato del Presidente José López Portillo), el cual entro en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 7 de diciembre de mismo año.

La citada reforma incorporó tres párrafos al artículo 70 de la Constitución Federal de la República, el cual contiene el siguiente texto:

“Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Con esta reforma de 1977, además de reforzar el pluralismo, de incorporar a los partidos políticos en la Constitución, de instaurar un sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados, se facultó al Congreso General para

expedir una ley que regulase su estructura y funcionamientos internos¹, con dicha facultad se buscó, entre otros aspectos garantizar la libre expresión de las ideas - esencial para el buen desempeño de las labores de ese órgano-, a todos los miembros del Congreso,² como puede advertirse no se introdujeron preceptos constitucionales específicos que regularan la **disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria**, sin embargo, la facultad incorporada, posibilita al Congreso de la Unión para hacerlo en su legislación secundaria, en específico nos referimos a la Ley Orgánica.

Antecedentes en la Ley Orgánica (LOCGEUM)

En la búsqueda de los antecedentes antes mencionados encontramos que, el 25 de mayo de 1979, más de un año después de que el Congreso de la Unión pudiese ejercer su facultad constitucional (diciembre de 1977), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que promulgó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se integró con 120 artículos y dos transitorios, estos últimos señalaron la vigencia para el día siguiente a su publicación y la aplicación aún de las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que no se opusieron a la ley y sus disposiciones. Esta Ley durante su vigencia tuvo dos reformas cuyos textos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994.

Esta primera Ley en general se integró de la siguiente forma: Título primero, artículos 1 a 13 del Congreso General; Título Segundo, artículos 14 a 66 de la Cámara de Diputados; Título Tercero, artículos 67 a 106 de la Cámara de Senadores; y Título Cuarto, artículos 107 a 120 de la Comisión Permanente. Cabe señalar la amplia regulación concerniente a la Cámara de Diputados, con capítulos y secciones que regulaba lo inherente a; el colegio electoral; la calificación de las elecciones; la

¹ Pedroza de la Llave Susana Thalía, (Comentario al artículo 70 constitucional) Derechos del Pueblo Mexicano, México Edit. Porrúa – Cámara de Diputados, Páginas 623 a 655.

² O. Rabasa Emilio, Mexicano esta es tu Constitución, México, 1994, Edit. Cámara de Diputados – Porrúa, páginas 207 y 208.

instalación de la Cámara; del recurso de reclamación; de la mesa Directiva y su integración, presidencia y secretaría; de los grupos parlamentarios; de la integración de los grupos parlamentarios; y de las diputaciones y de la Gran Comisión; de las Comisiones y Comités, por lo anterior se puede señalar que no se determinaron normas que establecieran preceptos, en artículos, capítulos o títulos específicos relativos a la ***disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria***.

Sin embargo, cabe destacar que algunos aspectos que se vinculan con la disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria de legisladores federales, se encontraban regulados en los artículos, 11, 22, 13, 34 incisos e), f) y g), principalmente los relativos al fuero constitucional, la manifestación de opiniones en el desempeño de su encargo, la responsabilidad penal por delitos, faltas u omisiones en el ejercicio de sus cargos, la salvaguarda del fuero constitucional y de los recintos parlamentarios, y la atribución del presidente de la Cámara respectiva, para requerir a los legisladores faltistas a concurrir a las sesiones, y proponer las medidas o sanciones que correspondieren.

De manera similar, no se presentan disposiciones específicas de las materias señaladas en la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni en su texto original que abrogó a la ley del mismo nombre de 1979, la cual fue promulgada el 3 de septiembre de 1999, y se integró con 135 artículos y siete transitorios, ni en las 22 reformas que ha tenido en el transcurso de casi 10 años de vigencia, según consta en los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días: 31 de diciembre de 1999; 9 de octubre de 2000; 7 de diciembre de 2001; 29 de septiembre de 2003; 29 de abril de 2004; 10 de mayo de 2004; 30 de diciembre de 2004; 8 de marzo de 2005; 3 de agosto de 2005; 30 de diciembre de 2005; 23 de enero de 2006; 30 de marzo de 2006; 31 de marzo de 2006; 13 de septiembre de 2006; 5 de diciembre de 2006; 15 de noviembre de 2007; 24 de diciembre de 2007; 21 de abril de 2008 (1); 21 de abril de 2008 (2); 26 de junio de 2008; 5 de marzo de 2009 (1); y 5 de marzo de 2009 (2), ninguna alusiva a la materias señaladas.

Evidentemente, la anterior Ley fue menos amplia que la actual, pero sobretodo esta última contiene aspectos más plurales en cuanto a la conformación de los órganos de gobierno, como la Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las comisiones, no obstante sus aciertos tampoco contiene disposiciones claras y precisas en cuanto a disciplina, rendición de informes o ética parlamentaria, aunque en general mantiene las mismas relativas al fuero constitucional, la manifestación de opiniones en el desempeño de su encargo, la responsabilidad penal por delitos, faltas u omisiones en el ejercicio de sus cargos, la salvaguarda del fuero constitucional y de los recintos parlamentarios, y la atribución del presidente de la Cámara respectiva, para requerir a los legisladores faltistas a concurrir a las sesiones, y proponer las medidas o sanciones que correspondan.

La Ley Orgánica en la actual Legislatura

De manera excepcional, el propio órgano legislativo aplica la regulación interna que norma en general su organización y funcionamiento, de las 22 reformas, que la Ley Orgánica ha tenido desde su vigencia, nueve de ellas se han llevado a cabo durante el ejercicio de la Actual LX Legislatura, como ya se mencionó ninguna ha regulado expresamente la ***disciplina, rendición de informes o la ética parlamentaria***, sin embargo los legisladores federales han manifestado su interés de regularlas, de entre las 107 propuestas presentadas de reforma, adición o derogación a diversas disposiciones de la Ley Orgánica, resultan relevantes las que proponen un mayor control de los legisladores en el ejercicio de su representación, en cuanto a su comportamiento interno y externo, concretamente nos referimos a la modificación del texto de los artículos 11, 13, 20, 30, 44 y 66, de la Ley Orgánica, de las cuales a continuación referimos las más destacables.

Propuestas destacables relativas a la Disciplina Parlamentaria

- El 28 de mayo de 2008, el Diputado Diego Cobo Terrazas presentó una iniciativa,³ argumentando lo siguiente:

“Por ello se deben crear las normas que impidan a ciertos grupos entorpecer la atención de los asuntos de vital importancia para nuestro país, y el principal objetivo será evitar que la tribuna del Congreso de la Unión sea “secuestrada” por intereses personales de algunos diputados que anteponen sus intereses políticos a los de la ciudadanía.”

“De esta forma se considera necesario establecer normas específicas que garanticen el libre desarrollo de las sesiones del Congreso de la Unión, aplicando sanciones a todos aquellos grupos que en el ejercicio de sus funciones y mediante eventos violentos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

“Asimismo, se considera acertado establecer que aquellos actos que perjudiquen las prerrogativas político- legislativas de los otros grupos parlamentarios también serán sancionados, ya que la finalidad del Parlamento es que se debatan las ideas, que del conflicto y la pluralidad de las mismas y sus visiones se lleguen a acuerdos y consensos, ya que sólo así se logra la unidad política que tanto necesitamos para consolidar nuestra democracia y respetar nuestra Constitución.”

Concretamente, se propuso que la Mesa Directiva de cada una de las respectivas cámaras, observando en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad, tuvieran la atribución de determinar las sanciones

³ “QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO DIEGO COBO TERRAZAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 28 DE MAYO DE 2008” fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

con relación a las **conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria**, asimismo, cuando algún legislador o grupo parlamentario incurran en actos u omisiones que interrumpan o impidan la celebración normal de las sesiones o de su buen despacho les sean impuestas, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 constitucional.

- El 27 de noviembre de 2008, el diputado Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, presentó una iniciativa,⁴ argumentando lo siguiente:

“La toma de tribuna no es sino un acto de fuerza por parte de una minoría, por lo tanto, su naturaleza violenta es indiscutible. Sus acciones muestran una clara estrategia de confrontación contra las instituciones de nuestra democracia y su verdadero fin es la confusión, el caos político y el quebrantamiento de las instituciones democráticas.”

“Históricamente, la clausura de los Congresos resulta en una vulnerabilidad de las instituciones políticas, es por ello que la disciplina parlamentaria constituye un factor decisivo en la construcción de una representación democrática, que se encuentra determinada por el marco institucional adoptado por el Congreso para garantizar la convivencia civilizada de sus miembros.”

“Mundialmente las disposiciones relativas a la disciplina parlamentaria se articulan alrededor de tres bloques: a) Sanciones por incumplimiento de los deberes propios del parlamentario; b) Llamadas a la cuestión y al orden; y c) Orden en el recinto parlamentario.”

⁴ QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY ORGÁNICA Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO RAMÓN FLORES DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

“La estructura formal generalmente adoptada en los parlamentos es, en relación a la normativa disciplinaria, en la inmensa mayoría de los casos, idéntica. Consiste en agrupar dentro del título dedicado a las disposiciones generales de funcionamiento, las correspondientes a la disciplina parlamentaria, normalmente en un capítulo dividido en tres secciones, que abarcan las destinadas a establecer las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados, las llamadas a la cuestión y el orden, y el orden dentro del recinto parlamentario.”

Concretamente se propuso que **los diputados y senadores que realicen actos contrarios a la disciplina parlamentaria** sean sancionados en los términos de la ley, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente, la incorporación de disposiciones específicas relativas a las **conductas que se consideren contrarias a la disciplina** y al orden dentro del salón de plenos de cada una de las Cámaras, como: a) Que el diputado o senador haya provocado alteración al orden o actos de violencia en sesión; b) Que el diputado o senador hubiere realizado provocaciones o amenazas contra el Presidente de la República, los miembros del gobierno o las cámaras; c) La omisión de todo diputado o senador de acatar las llamadas al orden realizadas por el Presidente de la Mesa Directiva dentro de sesión. Por último adicionar el texto para señalar la coercitividad aplicable por el Presidente de la Mesa Directiva cuando en la misma sesión el legislador sea llamado al orden dos veces, y que consistiría en el descuento de la dieta correspondiente al día en que se hacen las llamadas al orden no atendidas por el legislador, así también de apercibimiento al legislador de que una tercera llamada al orden provocará la suspensión temporal, principalmente.

Propuestas destacables relativas a la Rendición de Informes

- El 4 de octubre de 2007 la Diputada Dolores de María M. Gómez Angulo, presentó una iniciativa⁵ argumentando lo siguiente:

“El nivel de la vida democrática de un país no sólo se mide por la transparencia de sus procesos electorales sino, también, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar e influir en el ámbito público. El derecho y la obligación a la información son un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana, de rendición de cuentas.”

“No cabe duda de que la responsabilidad de la representación debe tener una obligatoriedad de rendición de cuentas, y ésta debe empezar por quienes poseemos una investidura en los recintos parlamentarios. La responsabilidad del legislador de informar acerca del trabajo que ha desempeñado en los años de su gestión debe ser una responsabilidad primordial de su función.”

“La falta de rendición de cuentas destruye la confianza de los ciudadanos en los gobernantes. En efecto, la ausencia de mecanismos por los cuales el legislador rinda cuentas de su labor parlamentaria es percibida por los ciudadanos como la falta de trabajo para el cual fueron elegidos y se traduce en un descontento social cada vez más notorio por la ciudadanía a la hora de votar por sus representantes.”

Concretamente la propuesta se refiere a establecer la obligatoriedad para los diputados y los senadores integrantes del Congreso de la Unión, de presentar un **informe anual de labores** en el distrito, circunscripción o estado que representen y por el que hayan sido elegidos como legisladores federales.

⁵ QUE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DOLORES DE MARÍA MANUELL GÓMEZ ANGULO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- El 14 de abril de 2008 el Diputado José Martín López Cisneros, presentó una iniciativa⁶ argumentado lo siguiente:

“En efecto, la tendencia actual radica en la transparencia en la actividad del Estado, en todos los ámbitos de su actuar e incluyendo, evidentemente, a los tres poderes de la unión. En este orden de ideas tenemos que el informar implica transparencia de gestión, por ello en el caso que nos ocupa y, en relación a lo expuesto es que se desprende el compromiso del legislador de informar el quehacer diario de una forma simple, rápida y gratuita para la sociedad, ya que resulta ser que las actividades de los senadores y diputados, al ser representantes de la ciudadanía, son de interés público”.

“ ... resulta importante la incorporación a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disposiciones que impliquen la obligación de informar las actividades, que en el ejercicio de sus funciones, realicen los legisladores, ya sea que las mismas se lleven a cabo en sesiones ordinarias o permanentes, o en los periodos de receso al atender a la ciudadanía de la demarcación que representa, y con ello lograr que se forme un sistema integral de transparencia de gestión legislativa.”

Concretamente se propuso que, al concluir cada año del periodo legislativo que corresponda, los diputados y senadores, conocerán del estado que guardan las demarcaciones que representan y atenderán a la sociedad, **debiendo informar a la ciudadanía**, las actividades legislativas, de representación o gestión que hubieran realizado durante ese año. **El contenido de los informes** realizados en términos de este párrafo, será con fines informativos, educativos y de orientación social y, por ello no podrá ser considerado en

⁶ QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MARTÍN LÓPEZ CISNEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

ningún caso, como propaganda o promoción personalizada ni como actos de precampaña.

Propuestas destacables relativas a la Ética Parlamentaria

- El 17 de abril de 2007 se presentó en el Pleno de la Cámara de Diputados, una Minuta⁷ enviada por la colegisladora Cámara de Senadores, en cuyo contenido se pretende adicionar el texto de la Ley Orgánica en la parte relativa al Título Primero, denominado del Congreso General, con un capítulo relativo al régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses en la función legislativa, con preceptos vinculados a la ética parlamentaria, principalmente con la incorporación de la obligación para los legisladores federales de observar los principios de honradez y transparencia en el ejercicio de la función legislativa, de presentar su declaración de situación patrimonial que incluya bienes muebles e inmuebles, partes sociales, bonos, fideicomisos y demás bienes y derechos, de carácter económico, así como los pasivos, de los que el legislador, su cónyuge y sus dependientes económicos sean titulares o beneficiarios.

Además de lo anterior se propone la incorporación de las siguientes prohibiciones: de utilizar los recursos públicos que tengan a su disposición para fines personales o diferentes a los de su cargo; Solicitar o recibir, para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos, dinero o cualquier otra dádiva a cambio de influir o tratar de influir a favor o en contra de cualquier proyecto de la Cámara a la que pertenezca o del Congreso de la Unión; gestionar, por sí o por interpósita persona, ante cualquier órgano del Estado o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos provenientes de recursos públicos directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos o a

⁷ CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

favor de terceros con quienes tenga vinculación de negocios directa; Aprovechar la posición que su cargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos, y representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público (Excepto cuando defienda sus propios derechos, de su cónyuge o de sus dependientes económicos, del gremio al que pertenece y del cual tenga representación legal o bien del partido político del cual tenga la representación jurídica).

- El 27 de septiembre de 2007, el Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, presentó una iniciativa,⁸ argumentando principalmente lo siguiente:

*“Igualmente, con la intención de remarcar la trascendencia del ejercicio ético en el trabajo parlamentario la presente iniciativa impulsa un conjunto de normas de carácter ético que pretenden asegurar un ejercicio de la función parlamentaria apegada a principios y valores mediante la observancia de un **Código de Ética Parlamentaria.**”*

*“En ese contexto, la iniciativa señala una serie de **deberes éticos** que deben conocer, guardar y respetar todos los legisladores; entre los más importantes se encuentran: Desempeñar el cargo con lealtad a México; conocer la naturaleza y la amplitud de las facultades del cargo que desempeñan; estar informado y capacitado permanentemente para cumplirlo con profesionalismo; propiciar que en los procesos de decisión se consideren los aspectos éticos;*

⁸ QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CUAUHTÉMOC VELASCO OLIVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Estar dispuesto al escrutinio de la gestión pública; hacer transparente y limpio el ámbito político; ante toda nueva aspiración a ser candidato a un cargo de elección popular, competir leal y limpiamente; asumiendo el compromiso con la Legislatura, y con los ciudadanos a utilizar la figura del fuero, en los términos en los que fue originalmente concebido y no utilizarlo para propósitos de beneficio personal o familiar, trato preferente o violación de leyes y reglamentos; actuar con austeridad y transparencia; facilitar a los medios de comunicación el cumplimiento de su misión de informar; asumir el firme compromiso de combatir la corrupción y promover las acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles y órdenes de gobierno; no utilizar prerrogativas del cargo para la obtención de beneficios personales; abstenerse de utilizar información en beneficio propio, de terceros o para fines distintos a la responsabilidad pública; no aceptar, ofrecer ni otorgar, directa o indirectamente, dinero, dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto; no realizar labores de gestoría remuneradas; actuar con transparencia, poniendo al alcance de la población toda la información sobre su quehacer legislativo; dar a conocer los intereses que motivan la promoción de iniciativas legislativas e informar de los grupos de cabildeo con que ha interactuado al momento de su presentación; anteponer el interés general y el interés público sobre intereses personales o privados.”

Concretamente propone la incorporación al texto de la Ley Orgánica de un capítulo integrado por un artículo con 30 numerales, que integrarían el “Código de Ética Parlamentario” que regule la actuación del ejercicio representativo de los legisladores federales, el texto propuesto es el siguiente:

Del Código de Ética Parlamentario

I. Los legisladores en ejercicio de sus funciones, deben apegarse de manera irrestricta a los principios de ética, honestidad, decoro, responsabilidad, eficacia, eficiencia, transparencia, veracidad, legalidad, imparcialidad y vocación de servicio hacia la sociedad.

II. Al inicio de la Legislatura los diputados deberán asumir como un compromiso personal y como representantes populares, para el mejor desempeño de su función legislativa los siguientes principios:

- 1. Desempeñaré el cargo con lealtad a México y a la comunidad que sirvo.*
- 2. Conoceré la naturaleza y la amplitud de las facultades del cargo que me corresponden desempeñar. Me informaré y capacitaré permanentemente para cumplirlo con profesionalismo.*
- 3. Propiciaré que en los procesos de decisión se consideren los aspectos éticos del caso.*
- 4. Ejerceré la autoridad con responsabilidad y aplicaré en ello todo mi tiempo y esfuerzo, resguardando la dignidad, la honra y el nombre del servidor público. Estaré dispuesto al escrutinio de la gestión pública. Haré transparente y limpio el ámbito político.*
- 5. Cuando aspire legítimamente a ser nuevamente candidato a un cargo de elección popular, competiré leal y limpiamente, sin aprovecharme de la actual posición.*
- 6. Me comprometo firmemente con esta LX Legislatura, y con los ciudadanos que depositaron su confianza en mí, a utilizar la figura del fuero, en los términos en los que fue originalmente concebido, para que realmente sea éste, una herramienta de protección para el mejor desempeño del servicio público.*
- 7. Me comprometo a no utilizar el fuero del que estoy investido para propósitos de beneficio personal o familiar, trato preferente o violación de leyes y reglamentos, ni para ser beneficiario de privilegios que afecten a mis conciudadanos.*
- 8. Actuaré y me manifestaré con austeridad y transparencia, tanto en la gestión de los asuntos públicos como en el ámbito de lo privado.*

9. *Asumo el compromiso de informar a la ciudadanía sobre mi desempeño en cada periodo de sesiones, así como sobre los principales asuntos relacionados con mi trabajo legislativo.*

10. *Me aseguraré que la información que llegue a la sociedad sea veraz, oportuna, adecuada, transparente y suficiente para cumplir con la exigencia del derecho a la información.*

11. *Facilitaré a los medios de comunicación el cumplimiento de su misión de informar. Me abstendré de ofrecer u otorgar favores o dádivas con cualquier propósito que busque cambiar el sentido de la información.*

12. *Asumo el firme compromiso de combatir la corrupción y promover las acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles y órdenes de gobierno.*

13. *No utilizaré prerrogativas del cargo para la obtención de beneficios personales.*

14. *Me abstendré de utilizar información en beneficio propio, de terceros o para fines distintos a los que son inherentes a mi responsabilidad pública.*

15. *No aceptaré, ofreceré ni otorgaré, directa o indirectamente, dinero, dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de las funciones públicas. No realizaré labores de gestoría remuneradas, ante instancias del propio ámbito de responsabilidad o de otros niveles de gobierno.*

16. *En mi afán por dar la batalla frontal a la corrupción, no representaré intereses patrimoniales de terceros contra los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que señale la Ley.*

17. *Preservaré la independencia de criterio y evitaré verme involucrado en situaciones que pudieran comprometer mi imparcialidad, en defensa del interés general.*

18. *Evitaré prácticas clientelistas y de amiguismo que perjudiquen el trabajo legislativo y el bien de todos los mexicanos.*

19. *Me abstendré de conocer asuntos para los cuales me encuentre impedido por la función misma de mi cargo, o a mi interés personal o de función profesional.*

20. Actuaré procurando el bien de todos los mexicanos, sin buscar intereses particulares ni beneficios personales, para familiares o amistades. Esto implica no involucrarme en situaciones o actividades que signifiquen un conflicto de intereses, personales o familiares, en mi labor como servidor público.

21. Me conduciré en el desempeño de la responsabilidad pública con imparcialidad, respetando el derecho de todas las personas y rechazando cualquier procedimiento que privilegie ventajas personales o de grupo.

22. Ofreceré en la atención al ciudadano, igualdad de oportunidades sin discriminación alguna que pueda dar lugar a trato diferenciado o preferente.

23. Actuaré con justicia en todo momento, con voluntad permanente de dar a cada quien lo que le corresponda.

24. En el cumplimiento de mi función brindaré atención cordial, pronta, diligente, expedita y respetuosa. Un servidor público es un mandatario. He recibido un mandato para servir, por lo cual, todo ciudadano merece esa atención, tanto de parte mía como de mis colaboradores.

25. Privilegiaré el diálogo y la concertación en la resolución de conflictos.

26. Respetaré en el debate y en la toma de decisiones, la dignidad de las personas, siendo justo, veraz y preciso en mis apreciaciones. Reconoceré la legítima diversidad de opiniones.

27. Percibiré por mi trabajo sólo la remuneración justa y equitativa que sea acorde a mi función y responsabilidad.

28. Nunca incluiré en la nómina a personas que no laboren en la dependencia a mi cargo y no asignaré remuneraciones fuera de la nómina o presupuestos aprobados legalmente.

29. Contrataré para los cargos públicos de mi dependencia, sólo a quienes reúnan el perfil para desempeñarlos con ética, con la aptitud y la actitud necesarios.

30. Utilizaré las oficinas y locales de la Cámara sólo para los fines que le sean propios

Para cumplir cabalmente con los principios mencionados, son deberes éticos de los legisladores los siguientes:

- A) *Actuar con transparencia, poniendo al alcance de la población toda la información sobre su trabajo legislativo;*
- B) *Dar a conocer los intereses que motivan la promoción de iniciativas legislativas e informar de los grupos de cabildeo con que ha interactuado al momento de su presentación;*
- C) *Desempeñar el cargo sin discriminar en su actuación a ninguna persona por razón de raza, color, género, religión, situación económica, ideología, afiliación política u otras, ni tampoco dar tratamiento preferencial a ninguna organización privada ni a individuo alguno;*
- D) *Rechazar cualquier actividad privada que le permita aprovecharse de su cargo de legislador, y anteponer el interés público y el interés general de manera invariable sobre sus intereses personales o particulares;*
- E) *Conocer y cumplir las disposiciones legales referentes a ejecución de otros cargos, prohibiciones por razón de parentesco y cualquier otro régimen de responsabilidades que le sea aplicable;*
- F) *Guardar la discreción debida respecto de todos los hechos e información reservada de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones legislativas;*
- G) *Declararse impedido en la discusión o resolución de asuntos en los que él, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, tenga un interés particular directo;*
- H) *No usar o aprovecharse de la investidura de legislador, para conferir o procurar servicios especiales, nombramientos, o cualquier otro beneficio personal a sus familiares, amigos o cualquier otra persona, medie o no remuneración;*
- I) *No solicitar o aceptar directamente o por persona interpuesta, viajes, regalos, donaciones, favores, recompensas o beneficios de cualquier tipo, como contraprestación por algún acto propio de su cargo, o bien cuando en forma alguna comprometa o condicione la toma de decisiones;*
- J) *No dirigir, administrar, patrocinar, representar o prestar servicio a personas físicas o jurídicas que gestionen o exploten concesiones administrativas, que sean proveedores o contratistas del estado o que puedan beneficiarse de las acciones legislativas que estén en trámite.*

K) No realizar trabajos, gestiones o actividades, que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades o cuyo ejercicio pueda dar lugar a dudas sobre su imparcialidad frente a las decisiones que le compete tomar en razón de sus labores legislativas.

L) No utilizar la información que le confiere su cargo para tomar, participar o influir en la toma de decisiones, en beneficio personal o de terceros;

M) No hacer uso de las instalaciones y los bienes muebles del Congreso de la Unión, para el logro de objetivos personales o de terceros;

N) No usar el equipo de oficina, tal como teléfono, fax, fotocopiadora, computadoras, y demás bienes públicos, para asuntos distintos de su labor legislativa.

O) Rendir un informe anual de sus actividades legislativas ante sus electores, mismo que debe contemplar cuando menos los -siguientes aspectos:

- 1. Las iniciativas legislativas de las que sea su autor o haya participado;*
- 2. La participación en viajes realizados en representación del órgano legislativo, incluyendo los objetivos y resultados obtenidos;*
- 3. El trabajo realizado en las distintas comisiones legislativas;*
- 4. Las labores efectuadas en cooperación con otros entes públicos;*
- 5. La utilización de los bienes y recursos públicos puestos a su disposición para el cumplimiento de sus funciones y el destino que le ha dado a los recursos otorgados.*

P) No actuar durante y al término del cargo de legislador, de manera que obtengan alguna ventaja indebida de dicho cargo, con miras a obtener un empleo posterior mejor.

Q) Los cabilderos, clientes de éstos, legisladores y servidores públicos del Congreso de la Unión, deberán orientar su conducta a las disposiciones del presente Capítulo, sujetándose a los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, veracidad y legalidad, en lo que al cabildeo se refiere.

Conclusiones

A más de 30 años de que el Congreso Federal tenga la facultad constitucional expresa de auto-regularse a través de una Ley, es decir de dictar normas que regulen su estructura y funcionamientos internos, podemos señalar que las disposiciones contenidas en la anterior Ley Orgánica de 1979 y en actual de 1999, no contemplan artículos, capítulos o títulos que determinen de manera precisa la disciplina, rendición de informes ni la ética, a las que los representantes populares deben de ceñirse en el desempeño de sus funciones.

La disciplina, rendición de informes y la ética, son demandas cada vez más generalizadas de la población hacia sus gobernantes, de lo cual los integrantes de Legislativo Federal no estuvieron exentos en la LX Legislatura, al contrario la tendencia avanza hacia convertirlos en sujetos plenos de escrutinio popular, mediante el acceso amplio y directo al ejercicio de su función pública, específicamente del desempeño legislativo, factible en su justa dimensión, a través de instrumentos de comunicación pública, sobre todo del acceso a medios de difusión electrónicos.

En la actual LX Legislatura, se han presentado un amplio número de propuestas de reforma, relativas a la Ley Orgánica, lo cual revela el amplio interés del Legislador ordinario por auto - regularse en diversos aspectos, siendo destacables las que inciden en la conducta de los legisladores en aspectos tan necesarios como la disciplina, rendición de informes y ética, mucho de lo cual ha sido influenciado por la necesidad de fortalece cada vez más la confianza de la población en las instituciones de gobierno del Estado Mexicano, pero también por la pluralidad dominante en el órgano legislativo, que conlleva en sí una mutua y continua vigilancia de sus integrantes, en cuanto a su desempeño representativo.

El sentido de las propuestas concretas y las motivaciones expuestas, en las destacables iniciativas presentadas relativas a la *disciplina, rendición de informes y*

ética parlamentaria, durante la actual LX Legislatura, podríamos sintetizar de la siguiente forma:

Disciplina Parlamentaria

- Las conductas como la alteración del orden, actos de violencia, provocaciones, amenazas, la omisión de acatar las llamadas al orden, la interrupción o impedimento de la celebración normal de las sesiones, son aspectos señalados como violatorios de la Disciplina Parlamentaria.

En la LX Legislatura las propuestas relativas a la ***Disciplina Parlamentaria*** se centraron en la regulación de: la protección del orden y la convivencia dentro del recinto parlamentario; la aplicación de sanciones por incumplimiento de funciones; y las denominadas llamadas a la cuestión y al orden, un aspecto digno de mencionar es que una importante motivación de todo lo anterior, fue la continua toma de la tribuna por los integrantes de alguna o algunas fracciones parlamentarias, como mecanismos de presión para que el conjunto hiciera o dejara de hacer, manifestaciones que se extremaron durante toda la Legislatura, al grado de parecer cotidianas o comunes.

Rendición de Informes

- En materia de ***rendición de informes***, en la LX Legislatura, los argumentos se centraron en la correspondencia con el electorado, esto es en subrayar la necesidad de responsabilizar a los legisladores para que informen que es lo que en el ejercicio de su mandato llevaron a cabo, en las diversas funciones, legislativa, control, nombramiento, evaluación etc, en que participaron.

La motivaciones señaladas fueron: generar mecanismos de rendición de cuentas de la labor parlamentaria; se participe a la ciudadanía de sus actuaciones para favorecer la evaluación, positiva o negativa del desempeño

de los representantes; y transparentar la actividad de los órganos de gobierno, entre los más relevantes.

- En la LX Legislatura, se propuso incorporar a la Ley Orgánica la obligatoriedad para los Legisladores Federales de presentar informes, en los distritos, circunscripciones, o estados en los que hayan sido electos, de las actividades legislativas, de representación o gestión, realizadas en determinados periodos, en particular se pretende que el contenido de los mismos sea con fines informativos, educativos o de orientación social, y que no pueda considerarse en ningún caso como propaganda o promoción personalizada no como actos de precampaña.

Ética Parlamentaria

- Por último, en materia de ética parlamentaria en la LX Legislatura se presentaron, propuestas tendientes a modificar la Ley Orgánica e incorporar preceptos que regulen los principios de carácter filosófico, propios de la ética, aplicables a los legisladores en su actuación, buscando establecer parámetros del buen y correcto comportamiento, así como también de lo que se considera como malo e incorrecto, para los representantes populares, tales como: honestidad, decoro, responsabilidad, honradez, transparencia, eficacia, eficiencia, veracidad, legalidad, imparcialidad y la vocación de servicio hacia la sociedad.

Al respecto también se propuso la incorporación de prohibiciones, como aprovechar la figura del fuero para propósitos de beneficio personal, o familiar, trato preferente o violación de leyes y reglamentos, la utilización de prerrogativas para la obtención de beneficios personales o el manejo de información en beneficio propio o fines distintos a los que son inherentes a la responsabilidad pública, entre los más destacables.

En general las propuestas presentadas en la LX Legislatura, inciden en el mejoramiento del desempeño de la función legislativa, en los aspectos de orden, informes de ejercicio de funciones, y principios de conducta legislativa, que de manera necesaria se incorporen al Marco Jurídico del Congreso Federal, específicamente en la Ley Orgánica, lo cual se inserta en un amplio espectro de cambios y modificaciones propuestos al marco jurídico, no solo del relativo al Poder Legislativo sino también del Estado Mexicano en su conjunto.

“LA FIGURA DE UN JEFE DE GABINETE Y/O DE GOBIERNO COMO FORMA DE DESCONCENTRAR EL PODER EN EL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO”¹

Mtra. Claudia Gamboa Montejano ²

RESUMEN

En el desarrollo de este trabajo se aborda un Marco Teórico Conceptual, así como las principales iniciativas a nivel Constitucional presentadas en el tema, tanto de la LIX Legislatura, como en la actual LX Legislatura, se expone un panorama dentro del Derecho Comparado, con un total de 8 países analizados, en los primeros 4 (Argentina, España, Francia e Italia), con una regulación clara de la existencia de dos figuras en el Ejecutivo Federal, mientras que en los otros 4, (Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala) si bien existe una preponderancia de un Ejecutivo, se perciben mayores elementos que nuestro sistema en cuanto a la repartición de responsabilidades se refiere, siendo afines a la democratización del poder, así como el manejo de la fórmula de gabinete.

Por último, se exponen el punto de vista de varios constitucionalistas que muestran las bondades de la implementación de un Jefe de Gabinete o de Gobierno, enfatizando en el declive del sistema presidencial desde una perspectiva funcional, así como el desgaste que se ha generado de la relación Ejecutivo- Congreso.

¹ La información contenida en esta ponencia corresponde a dos de las investigaciones realizadas por la Subdirección de Política Interior, denominadas: SPI-ISS-08-09 “JEFE DE GABINETE”. *Estudio Teórico-Doctrinal y de Iniciativas Presentadas en la LIX y LX Legislaturas (Primera Parte)*. y SPI-ISS-09-09 “JEFE DE GABINETE” *Estudio de Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas (Segunda Parte)*. Ambas de abril del 2009. Las cuales fueron adaptadas como corresponde a un formato de lo se entiende debe de ser una ponencia como tal.

² Subdirectora de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

“LA FIGURA DE UN JEFE DE GABINETE Y/O DE GOBIERNO COMO FORMA DE DESCONCENTRAR EL PODER EN EL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO”

Consideraciones Previas

La denominada “*Reforma del Estado*” en nuestro país, es un proceso que en su conjunto aloja las grandes expectativas que tenemos como Nación, siendo básicamente, el de contar con elementos jurídicos más democráticos que permitan que nuestro sistema político, en un sentido amplio, pueda desarrollarse de mejor forma para beneficio de la población en general.

Dentro de los diversos puntos que se proponen abarque esta reforma, se encuentra la instauración de nuevos paradigmas, entre los más ambiciosos destaca la introducción de la figura del Jefe de Gabinete o Gobierno, la cual se considera es pieza clave para desconcentrar en gran medida el poder concentrado actualmente en el Presidente, lo que conlleva, entre otros aspectos, a que no se agilice en trámites eminentemente de gobierno, así como de comunicación y coordinación con el Congreso, debido a cuestiones políticas.

La figura del Jefe de Gabinete, viene a dinamizar las relaciones entre ambos Poderes – Ejecutivo y Legislativo- ya que debido a la naturaleza y forma de elección de éste, implica ya un previo consenso, lo cual permitiría una comunicación más ágil. Puede decirse que se “descontaminaría” al Presidente de la República de varios asuntos que en muchas ocasiones más que asegurar un buen camino y fin, no logran llevar a las metas planteadas, con la introducción de esta figura se estaría hablando de tintes de semiparlamentarismo, obviamente con una adecuación a nuestro sistema mexicano, evitando así que se diluya en la medida de lo posible en enfrascamiento que hoy en día vivimos con relación a la llamada partidocracia.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para una mayor comprensión del trabajo se presenta a continuación el desarrollo de una serie de ideas y conceptos relacionados al tema de jefe de gabinete, entre éstas se muestran las diferencias y semejanza entre los sistemas parlamentario y presidencial, en relación al jefe de Estado y del Gobierno.

● Sistema parlamentario

Es importante precisar que el parlamento “es una institución que tiene fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país”. Su característica primordial es la que “constituye el hecho de que la designación del Ejecutivo deriva del órgano legislativo, existiendo generalmente coordinación entre ambos”³ Puede conceptualizarse como “un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales —el “gabinete” o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra— es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo.”⁴

Este sistema establece distintas características que lo hacen ser un sistema o régimen de gobierno fuerte, por lo que se resaltan algunas de esas características:

- ❖ El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
- ❖ Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- ❖ El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- ❖ En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- ❖ La obligación de dimisión del gobierno, en el caso de un voto de desconfianza.
- ❖ El derecho del gobierno a la disolución del parlamento.⁵

● Sistema presidencial

Respecto a sus características se destacan las siguientes:

³ Berlín Valenzuela, Op.,cit. págs. 21 y 114.

⁴ Ibidem. pág. 116.

⁵ Ibidem. págs. 114-116.

- ❖ La jefatura de Estado y la de gobierno se concentran en una sola persona: el Presidente.
- ❖ Los Presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un colegio electoral.
- ❖ El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, elegidos en forma separada.
- ❖ El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.
- ❖ El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
- ❖ El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

● Sistema Semipresidencial

Este sistema conserva mucho del sistema parlamentario, pero introduce la elección del Presidente de la República por medio del sufragio universal directo. Se establece que por su creciente difusión y funcionalidad de sus características, han hecho de éste un sistema de gobierno tanto o más importantes que el parlamentario o el presidencial.⁶

La creciente difusión y funcionalidad de sus características han hecho de éste un sistema de gobierno tanto o más importante que el parlamentario o el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna y de la recurrente adopción que de él hacen países que deciden modificar su estructura de gobierno. Esto por conciliar las ventajas del sistema parlamentario con las del presidencial, atenuando en la mayor medida posible las desventajas que por separado presenta cada uno de los sistemas.

Sus características se diferencian de los dos sistemas de gobierno anteriores por establecer lo siguiente:

- ❖ Un presidente elegido directamente por sufragio universal para un periodo predeterminado en el cargo, que comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro.
- ❖ El gobierno es responsable ante la asamblea nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura que emita.
- ❖ El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y el de los líderes de la asamblea legislativa.
- ❖ El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente y del Parlamento. El presidente nombra, a propuesta del primer ministro, a los demás miembros de su gobierno.
- ❖ El gobierno no emana del Parlamento (es decir, no lo crea); sólo es responsable ante él. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos,

⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op.cit., pág. 671.

mas no invertirlos (el presidente designa —y al hacerlo otorga la investidura— y el Parlamento sólo ratifica).

- ❖ El Poder Ejecutivo varía entre el presidente y el primer ministro, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias.
- ❖ Existe el poder mayoritario, que “es la fuerza derivada de que el jefe del partido o de una coalición forma una mayoría parlamentaria estable (durante toda la legislatura) y disciplinada (que quiere decir votando en bloque en todos los escrutinios importantes, siguiendo las instrucciones que recibe).

En cuanto a las dos figuras que interactúan, tanto en el sistema parlamentario como semipresidencial, se señala lo siguiente:

Jefe de Estado.

La palabra jefe, proviene del término francés *chef*, y éste, del latín *caput*, que significa “cabeza”, por ende, sirve para designar al “superior o cabeza de un cuerpo u oficio”. La palabra *estado*, procede del lenguaje jurídico italiano: *stato* y este vocablo deriva del latín *status*: “estado de convivencia en un determinado momento; ordenación de la convivencia”.

El jefe de Estado es la persona que representa la unidad del Estado, en la actualidad desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial, no políticas.⁷

Jefe de Gobierno.

El significado gramatical de la palabra jefe en el idioma español, quedó explicado en el anterior vocablo. Gobierno es la acción y efecto de gobernar a gobernarse. Gobernar, proviene del latín *gubernare* que significa: “mandar con autoridad o regir una cosa”. el nombre sustantivo gobierno, en su tercera acepción gramatical, sirve para designar al: conjunto de los ministros superiores de un estado”.⁸

Por otra parte el jefe de gobierno es la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder; de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas.⁹

En el sistema parlamentario, el jefe de gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política. Suele denominarse primer ministro, presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno o incluso sólo jefe de Gobierno.¹⁰

⁷ Valadés, Diego. El Gobierno de Gabinete. UNAM. México, 2003. págs. 5.

⁸ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op.cit. Págs.388.

⁹ Valadés, Diego. El Gobierno de Gabinete. Op.cit. págs. 19.

¹⁰ Ibidem. págs. 20 y 21.

Diferencias y Funciones de Ambos Jefes

Para determinar qué tan lejos o cerca se encuentra un Jefe de Estado del desempeño de su función, en relación a las que realiza un Jefe de Gobierno o de Gabinete, es conveniente determinar, según los criterios constitucionales dominantes, cuáles son las funciones que le conciernen a ambos de manera directa, y en razón de su investidura, por lo que de forma general, a cada uno le corresponde las siguientes funciones:

Jefe de Estado	Jefe de Gobierno
Diferencias¹¹	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Es la persona que representa la unidad del mismo. ❖ Desempeña funciones formales del poder. ❖ Ejerce actividades de orden ceremonial. ❖ No participa en la iniciativa, elaboración, aprobación ni aplicación de las normas que rigen la vida del Estado. ❖ Es políticamente irresponsable, porque no ejerce facultades de naturaleza política. Estas facultades son las concernientes a las decisiones del gobierno. ❖ Queda sustraído a las tensiones agonistas del poder y a la lucha de los partidos, colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. ❖ A este le corresponde, por lo general, la facultad de disolución de los congresos y parlamentos en los casos previstos constitucionalmente. ❖ En el constitucionalismo moderno la figura del jefe de Estado no tiene nada en común con la del monarca absoluto o, en general, del autócrata que ejerce, con o sin fundamento jurídico, el poder más amplio posible dentro de una organización política. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Es la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado. ❖ Se encuentra facultado para aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo. ❖ Ejerce las funciones coactivas del poder, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas. ❖ En los sistemas presidenciales, el jefe de gobierno es también jefe de Estado, aunque en algunos de estos sistemas las funciones de naturaleza administrativa tienden a asumirlas, progresivamente, los jefes del gabinete. ❖ En los sistemas parlamentarios el jefe de gobierno suele denominarse primer ministro, presidente del Consejo o Ministros, presidente de gobierno o incluso sólo jefe de gobierno. ❖ Realiza tareas materiales del poder. ❖ En el sistema parlamentario el jefe de gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer las funciones de conducción política de los órganos del poder. ❖ En los sistemas presidenciales, el jefe de gobierno es también jefe de Estado, aunque en algunos de estos sistemas las funciones de naturaleza administrativa tienden a asumirlas, progresivamente, los jefes del gabinete.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V Letras M-P. Editorial Porrúa. UNAM, México. 2002. págs. 705-716.

Gabinete

Cabe la pena abundar un poco más en relación al tema del Gabinete como tal, ya que de acuerdo a algunos teóricos, la simple incursión de este término, implica un determinado régimen, por las características del mismo, como puede apreciarse a través del siguiente desarrollo del tema:

¹² “Resumiendo, podemos señalar que el Gabinete es una institución típica de un sistema parlamentario. Es la manifestación colectiva, política y administrativa, del ó los, partidos que alcanzan mayoría en el Parlamento. Constituye un órgano colegiado inserto en relaciones de integración y dependencia permanentes con el Poder Legislativo. Subsiste mientras cuenta con la confianza o respaldo mayoritario del Parlamento y al perder su apoyo cae irremisiblemente.

Concepto de Gabinete

¹³ Hay múltiples definiciones que presentan una gran homogeneidad en cuanto a los rasgos del gabinete. El Gobierno de Gabinete es definido como “una forma de gobierno en la que un grupo de ministros, normalmente del partido a los partidos mayoritarios de un parlamento, se reúne a tomar decisiones colectivas respecto a la política del país”.

...

El Gabinete no debe ser confundido con el Gobierno o el Poder Ejecutivo en su conjunto. El Poder Ejecutivo de un país parlamentario o semipresidencial, comprende al Jefe de Estado y al Gobierno en sentido estricto. El Gobierno a su vez incluye al Primer Ministro y al conjunto de los funcionarios de la Administración Pública, con particular referencia a los ministros. El Gabinete es sólo un grupo selecto de los altos funcionarios; luego entonces es una parte y no el todo. Pero, además el Gabinete, es “más que la sola suma de sus miembros, en cuanto que es unitariamente responsable como cuerpo frente al Parlamento y a través de él, ante la nación, por la conducción de los asuntos del país”.

¹² Cervera Aguilar y López, Rodrigo. “El Gabinete y su Jefatura”. Expediente Parlamentario. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. LIX Legislatura. 2005. págs. 14, 16 y 18.

¹³ Ibidem. pág. 33.

INICIATIVAS PRESENTADAS

En este punto se mencionan las principales iniciativas presentadas durante dos legislaturas, con el propósito de advertir los distintos matices que en cada caso se presentan al proponer el establecimiento de dicha figura en nuestro país.

LIX LEGISLATURA:

Presentada por:	Fecha de Presentación:
Sen. Fidel Herrera. Beltrán. (PRI)	12 de Marzo de 2003
Dip. Rene Arce Islas. (PRD)	21 de Octubre de 2004
Dip. José Alberto Aguilar. (PRI)	14 de Abril de 2005
Sen. Jesús Ortega Martínez (PRD)	3 de Agosto 2005
Dip. Jesús Ramírez Stabros (PRI)	7 de Diciembre de 2006

LX LEGISLATURA:

Presentada por:	Fecha de Presentación:
Dip. David Mendoza Arellano	17 de Abril de 2007
Dip. Silvia Oliva Fragoso	26 de Abril de 2007
Dip. Gerardo Sosa Cautelan, y /otros (PRI)	13 de septiembre de 2007
Dip. Ruth Zavaleta. PRD	11 de Diciembre de 2007
Dip. Rubén Aguilar Jiménez y Rodolfo Solís	11 de Marzo de 2008

Dentro del desarrollo del Marco Teórico Conceptual, sobresale el contexto sobre el cual puede instaurarse la figura del Jefe de Gabinete o de Gobierno, ya que el escenario para que esta figura pueda desenvolverse, es el parlamentario o semipresidencial, a diferencia del presidencial, en el cual queda definida formalmente la separación de poderes a nivel Constitucional, mientras que la figura del Jefe de Gabinete implica una comunicación y naturaleza diferente entre el Poder legislativo y el Ejecutivo.

La concesión de la existencia del gabinete como tal, forma ya parte de un nuevo contexto semiparlamentario, toda vez que en este gabinete en un sentido estricto se conforma con elementos del propio Poder Legislativo, y el encargado de la coordinación de dicho gabinete debe de ser nombrado en común acuerdo por el Ejecutivo y Legislativo, además tener la obligación de responder ante el Congreso de la Unión.

Esta nueva fórmula, por obvias razones desconcentraría el poder que actualmente reúne el Presidente de la República, ya que sólo tendría injerencia en su nuevo rol de Jefe de Estado, más no de gobierno, lo que repercutiría también a nivel político.

Las iniciativas que se presentaron en la LIX Legislatura, así como en esta LX Legislatura, muestran una visión concreta de la forma en que hoy en día se está proponiendo se introduzca esta figura en nuestro sistema político-jurídico mexicano, es así, como a continuación se demuestran algunos puntos relevantes, de las iniciativas presentadas en ambas Legislaturas, concentrando los rubros más sobresalientes de las cinco iniciativas estudiadas en cada Legislatura:

LIX LEGISLATURA	LX LEGISLATURA
DENOMINACIÓN DEL TITULAR QUE SE PROPONE INCORPORAR EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL:	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jefe de Gabinete Presidencial. ➤ Jefe de Gabinete ➤ Jefe del Gobierno Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jefe de Gobierno ➤ Jefe del Gobierno Interior y de la Administración ➤ Jefe de Gabinete
TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO:	
<p>Se pretende que la titularidad del Poder Ejecutivo se deposite en dos individuos un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que será el Jefe del Estado Mexicano, garante de su estabilidad y permanencia; del respeto a la Constitución, así como de la independencia y correcto funcionamiento de los poderes públicos y de los organismos autónomos, y un Jefe del Gobierno Federal.</p>	<p>-Se propone que el Poder Ejecutivo se encuentre conformado por un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien será auxiliado en el ejercicio administrativo por el Jefe de Gabinete.</p> <p>-Se pretende que la titularidad y el ejercicio del poder se depositen en dos personas distintas. La titularidad del Estado quedará en manos de un individuo quien será denominado Presidente de la República, mientras el ejercicio del poder quedará a cargo de un Jefe de Gobierno.</p> <p>- Se propone que se deposite el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en dos individuos a los que se denominarán jefe de Estado y jefe de Gabinete.</p>
ELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE GABINETE O GOBIERNO:	
<ul style="list-style-type: none"> - Que sea facultad del Presidente nombrar al Jefe de Gabinete Presidencial, con ratificación del Congreso de la Unión. - Que el Presidente nombrará, con aprobación de la Cámara de Diputados, al Jefe de Gabinete. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que el Jefe de Gobierno surja de una terna de personas que proponga el Presidente de la República a ambas cámaras del Congreso de la Unión las que lo elegirán por mayoría simple de los votos posibles previa realización de consulta y audiencia pública. - Que el Jefe de Gabinete, sea designado por mayoría calificada por el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y ratificado por mayoría calificada por el Senado.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL JEFE DE GOBIERNO O GABINETE:	
<p>Una propuesta propone que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete con los secretarios de despacho, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente. ➤ Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes. ➤ Concurrir a las sesiones del Congreso de la Unión a las que sea convocado y participar en sus debates, pero no votar. ➤ Realizar los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo. <p>Una más, propone lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Convocar, preparar y presidir las sesiones del Gabinete Presidencial, en los casos de ausencia del Presidente de la República. ➤ Supervisar las actividades de las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y entidades paraestatales informar al Presidente. ➤ Conducir las relaciones del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión, las entidades federativas, los partidos y agrupaciones políticas. ➤ Ser el responsable operativo del Ejecutivo ante la Cámara de Diputados para efecto de la negociación del Proyecto y Programa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos de la Federación. <p>La última indica que el Jefe del Gobierno Federal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Determinar y dirigir la política interior. ➤ Dirigir la política exterior. ➤ Dirigir la acción del gobierno. ➤ Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ➤ Proponer al Presidente el nombramiento y remoción de los servidores públicos de su gobierno, excepto que tales actos estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. <p>Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.</p>	<p>De manera general todas las propuestas coinciden en que las facultades y obligaciones sean las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Preparar y hacer llegar a la Cámara de Diputados iniciativa de ley de ingresos y el Proyecto de egresos de la Federación. ➤ Estar a cargo de la Administración Pública Federal. ➤ Ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión en la esfera administrativa proveyendo su exacta observancia. ➤ Aprobar la designación y remoción de los empleados del Ejecutivo federal no previstos como atribuciones del Presidente de la República. ➤ Refrendarán todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente. ➤ Darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.
SUSPENSIÓN DE GARANTIAS INDIVIDUALES:	

<p>Tres de las iniciativas proponen que para señalar que se efectuará la suspensión de garantías individuales por decisión del Presidente requiriendo la opinión del Jefe de Gobierno Federal o del Jefe de Gabinete, en atención a la creación de esta figura y su elevada responsabilidad en la política interior.</p>	<p>Una iniciativa propone que en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Jefe del Gobierno Interior y de la Administración Pública Federal podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.</p> <p>A grandes rasgos, dos propuestas son semejantes, al proponer que en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con el Jefe de Gabinete, y con aprobación de dos terceras partes del Congreso de la Unión.</p>
<p>ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:</p>	
<p>Todas las iniciativas puntualizan que el encargado de la Administración Pública, también estarán a cargo las siguientes autoridades, en cada caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Un Gabinete Presidencial. ➤ Jefatura de Gabinete. ➤ un Gobierno Federal. 	<p>Todas las iniciativas puntualizan quien está a cargo de la Administración Pública:</p> <p>Este a cargo del Jefe del Gobierno interior.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ al Jefe de Gobierno como la persona que esté a cargo de la administración. ➤ este a cargo del Jefe de Gobierno y el Gabinete. ➤ cargo del Jefe de Estado o del Jefe de Gabinete.
<p>REFRENDO:</p>	
<p>Se propone que el Jefe de Gabinete Presidencial, tenga facultad para firmar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente.</p> <p>Otra propuesta propone que:</p> <p>- El Jefe de Gabinete estará facultado para firmar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente.</p> <p>Se propone establecer:</p> <p>Los actos del Presidente, con excepción de dos, deberán estar firmados por el Jefe del Gobierno Federal.</p>	<p>Dos iniciativas proponen que los acuerdos y órdenes del Jefe de Gabinete y de Gobierno sean firmados por los secretarios de estado.</p> <p>Otra iniciativa propone que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Jefe de Gobierno y el Secretario de Estado.</p> <p>Una más propone que el Jefe de Gabinete y los Secretarios, tendrán a su cargo el despacho de los asuntos de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Jefe de Estado por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de validez.</p>
<p>JUICIO POLÍTICO Y PROCEDIMIENTO EN CASO DE EFECTUAR DELITO DURANTE SU GESTIÓN:</p>	
<p>Cuatro iniciativas proponen incluir al Jefe del Gobierno o de Gabinete entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los posibles sujetos de juicio político, y <p>Entre los servidores públicos contra los cuales es menester la declaración de procedencia por delitos cometidos durante su encargo.</p>	<p>Tres iniciativas proponen que el Jefe de Gobierno y Gabinete podrán ser Sujetos de Juicio Político (artículo 110) y proceder penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo (artículo 111).</p>

Como puede observarse, aún son muchos los aspectos que a nivel de iniciativa tendrían que afinarse, ya que si bien la idea es contar con una figura más dentro del

ámbito del Ejecutivo Federal, la forma en que esto se habría de llevar a cabo, tendría que ser parte de un adecuado consenso entre los poderes políticos, los cuales están representados en los distintos Grupos Parlamentarios.

DERECHO COMPARADO

Los primeros 4 países que se enlizan tienen en su configuración de gobierno, la fórmula exacta respecto de desconcentrar el poder del Presidente de la República, (Argentina, España, Francia e Italia) y los siguientes cuatro países, (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, y Guatemala) si bien no tienen señalado otra figura como tal, denominada Jefe de Gabinete, entre otros, cuentan con mayores elementos que nuestro sistema en cuanto a la repartición de responsabilidades se refiere, así como el manejo de la fórmula de gabinete, que se explicó en la parte doctrinal del presente trabajo.

➤ AUTORIDADES QUE CONFORMAN EL GOBIERNO DE CADA PAÍS.

Argentina	España	Francia	Italia
<p>El Gobierno de su país se encuentra integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Un Presidente quien es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. ❖ Un Vicepresidente. ❖ Un Jefe de Gabinete de Ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial. 	<p>La forma política está a cargo del Rey quien es el Jefe de Estado.</p> <p>El Gobierno se compone del:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Presidente. ❖ Vicepresidentes ❖ Ministros, y demás miembros que establezca la ley. 	<p>Los representantes de este país son el Presidente de la República y el Gobierno (Primer Ministro) quien determinará y dirigirá la política de la Nación.</p>	<p>Dispone que la soberanía se ejerce por medio de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Un Presidente de la República quien es el Jefe del Estado y representa la unidad nacional, y ❖ Un Gobierno de la República quien se encuentra integrado por el Primer Ministro y los Ministros que forman conjuntamente el Consejo de Ministros.

Bolivia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
<p>Establece como composición al Presidente de</p>	<p>La forma de gobierno lo ejercen, en nombre del</p>	<p>Integran el órgano Ejecutivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ El Presidente de la 	<p>En este país la soberanía radica en el pueblo quien la delega en:</p>

<p>la República conjuntamente con los Ministros de Estado.</p>	<p>pueblo el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad obligados colaboradores.</p>	<p>República. ❖ Los Ministros. ❖ Los Viceministros de Estado, y ❖ Funcionarios dependientes.</p>	<p>❖ El Presidente de la República quien es el Jefe de Estado y ejerce funciones del organismo Ejecutivo por mandato del pueblo. ❖ Un Vicepresidente. ❖ Ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma señale.</p>
--	---	---	--

➤ FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA (JEFE DE ESTADO) EN RELACIÓN AL JEFE DE GABINETE/GOBIERNO (Ministros).

Argentina dispone que le corresponde al **Jefe Supremo**:

- Nombrar y remover al **jefe de gabinete de ministros**, entre otros.
- Supervisar el ejercicio de la facultad del **jefe de gabinete de ministros** respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión.
- Puede pedir al **jefe de gabinete de ministros** y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes.

En el caso particular de **España** el **Rey** es el **Jefe de Estado** y le corresponde:

- Proponer el **candidato a Presidente del Gobierno** y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución, es decir:
- Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, **propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno**.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.

Francia establece que el Presidente de la República nombrará al **Primer Ministro** y le cesará al presentar éste último la dimisión del Gobierno. También a

propuesta del primer ministro nombrará y cesará a los demás miembros del Gobierno.

Italia establece que el **Jefe de Estado** nombra al **Presidente del Consejo de Ministros**.

Bolivia menciona que es atribución del **Presidente** nombrar a los empleados de la administración cuya designación no éste reservada por Ley a otro poder.

Costa Rica establece que es deber y atribución exclusiva de quien ejerce la Presidencia de la República nombrar y remover libremente a los **Ministros de Gobierno**.

El Salvador señala que le corresponde al **Presidente de la República**:

- Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los **Ministros y Viceministros de Estado**.
- Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido.

Guatemala indica que le corresponde al **Presidente** nombrar y remover a los **Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia, embajadores** y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.

➤ **FUNCIONES DEL JEFE DE GABINETE/GOBIERNO.**

Argentina señala al **Jefe de gabinete de ministros** y los demás **ministros** les corresponderán:

- El despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma.
- Ejercer la administración general del país.
- Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación.
- Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.
- Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.
- Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros.
- Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional.

- Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.
- Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.
- Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo

España al respecto menciona:

- El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado.
- El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

Francia establece que el Gobierno determinara y dirigirá la política de la Nación. Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada.

El primer **Ministro** dirigirá:

- La acción del Gobierno.
- Será responsable de la defensa nacional.
- Garantizará la ejecución de las leyes.
- Ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares.
- Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités.
- Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.

Italia establece que el **Presidente del Consejo de Ministros** dirige:

- La política general del gobierno y es responsable.
- Mantiene la unidad de política y las políticas administrativas, promoción y coordinación de las actividades de Ministros.

En el caso de los siguientes países, se establece que:

Bolivia señala que es facultad de los **Ministros** de Estado llevar a cabo los negocios de la administración pública. Refrendar los decretos y disposiciones del Presidente de la República.

Costa Rica considera como atribución que los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece la aprobación del Consejo de Gobierno.

El Salvador establece que las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Guatemala señala cada ministerio estará a cargo de un **Ministro de Estado** quien ejercerá, entre otras, las siguientes funciones:

- Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio.
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley.
- Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez.
- Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas.

➤ OBLIGACIONES DEL JEFE DE GABINETE/GOBIERNO.

Argentina establece como obligación del **Jefe de Gabinete concurrir** al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno.

Bolivia considera como obligación de los **Ministros** presentar sus respectivos informes acerca del estado de la administración, luego que el Congreso abra sus sesiones.

Costa Rica considera como obligación de los **Ministros de Gobierno** presentar a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.

➤ RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS JEFES DE GABINETE / GOBIERNO.

España indica que la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Italia dispone que el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros, aún después de haber cesado de su cargo, estén sujetos, por delitos en el ejercicio de sus funciones, los tribunales ordinarios, con la aprobación del Senado o la Cámara de Diputados, de conformidad con las normas con el derecho constitucional.

Bolivia establece que los Ministros de Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, conjuntamente con el Presidente de la República. Su responsabilidad será solidaria por los actos acordados en Consejo de Gabinete.

Costa Rica menciona que el Presidente de la República, y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

- 1) Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República;
- 2) Cuando impidan o estorben directamente o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;
- 3) Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia;
- 4) Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;
- 5) Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los Tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o a las Municipalidades.

Guatemala establece que el Presidente, el Vicepresidente de la República y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside.

Los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aún en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. **De las decisiones del Consejo de Ministros** serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso.

OPINIONES ESPECIALIZADAS

El reconocido constitucionalista Diego Valadés, sobre el tema en particular puntualiza una serie de elementos indispensables de tomar en cuenta, si nuestro régimen considera viable la figura del Jefe de Gabinete:

- ¹⁴ • La presencia de un gabinete en el ámbito del sistema presidencial contribuye a la desconcentración del poder, pero tiene que adoptarse un diseño funcional que permita el desempeño satisfactorio de la institución. De lo contrario, se corre el riesgo de frustrar las razonables expectativas de la comunidad nacional.
- Debe preverse que el gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas, que haya un Jefe de Gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas en la Constitución, y que se adopten instrumentos de control congresual, que sin afectar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración

¹⁴ Valadés, Diego. *El Gobierno de Gabinete*. UNAM. México, 2003. Págs. 88, 90, 93, 95, 97 y 99.

del poder por el Presidente y fortalezcan al sistema representativo.

- El Jefe de Gabinete debe ser un funcionario designado y removido por el presidente, pero ratificado por una de las Cámaras del Congreso, lo que facilitaría la cooperación política entre el Congreso y el Gobierno. Se recomienda que lo ratifique el Senado, ya que la presencia de Jefe de Gabinete debe atender a la necesidad del sistema constitucional democrático de desconcentrar las atribuciones presidenciales y no generar cargas que entorpezcan la función gubernamental.

...”

En el caso de Jorge Carpizo, el da su posicionamiento sobre los distintos sistemas de gobierno, así como un razonamiento en cada caso, concluyendo que la introducción de la figura de jefe de Gabinete en nuestro sistema es adecuada, como puede apreciarse en seguida:

¹⁵ En su obra **México ¿sistema presidencial o parlamentario?**, expone:

“ ...

Dentro de este esquema de renovación de nuestro sistema presidencial, creo que deben realizarse una serie de reformas constitucionales, señalo algunas de las que considero que deben discutirse, porque no habrá de alterarse nuestra ley fundamental en este aspecto sino hasta después de una verdadera discusión nacional que exprese cual es la voluntad de la sociedad mexicana, por lo que sugiero lo siguiente:

- Que el Congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, tal y como acontece en los Estados Unidos de Norteamérica.
- La introducción de la figura de jefe de gabinete de ministros, como acontece en Argentina a partir de 1994, quien es nombrado por el presidente de la República pero aquél es responsable políticamente ante el propio presidente y ante el Congreso nacional que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de sus Cámaras.
- La revisión del sistema constitucional de responsabilidad del presidente de la república para que no vuelva a atreverse a ejercer funciones que no son suyas”.

Dentro el contexto de las mesas de trabajo relativas a la Reforma del Estado, que se llevaron a cabo con el cambio de administración en el 2000, se analizaron una serie de temas tendientes a las distintas necesidad de hacer ciertos cambios sustanciales en la forma de gobernar en nuestro país, siendo uno de los puntos medulares el análisis de la posibilidad de la instauración de la figura del jefe de Gabinete en nuestro sistema.

Ya dentro de las ideas y posturas más concretas, se abordó dentro del debate y propuesta en el tema de *Sistemas de Equilibrio del Poder*, específicamente lo siguiente:¹⁶

¹⁵ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/revlad/cont/1/art/art2.htm>

¹⁶ Muñoz Ledo, Porfirio. Coordinador. “*Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*”. UNAM. México. DF. 2001. Pág. 175 y 176.

Debate

En el debate se expresaron opiniones a favor de mantener el régimen presidencial argumentando que todavía no hemos tenido la experiencia de vivir en uno y que sería precipitado cambiar a uno ajeno a nuestra tradición constitucional.

Otros señalaron los riesgos de caer en una norteamericanización de nuestro régimen, es decir, de los partidos estén tan descentralizados que no sean interlocutores válidos. De esta forma, para gobernar, el Presidente tendría que entrar en intensas negociaciones individuales con los parlamentarios. Por otra parte, la experiencia muestra que un sistema de partidos fuerte es incompatible con un régimen presidencial.

Se insistió en distinguir claramente Estado y gobierno, así como en que tarde o temprano aparecería un Jefe de gabinete independiente del Presidente. Se insistió que el Jefe de Estado deberá de estar necesariamente por encima de los intereses partidarios; por lo tanto, se concluyó que la solución para nuestro país será a fin de cuentas la instauración de un régimen semi-presidencial.

Propuesta

El consenso alcanzado fue el siguiente:

Introducir procedimientos parlamentarios en nuestras instituciones, dado que ya no existen sistemas puros al adoptarse cada vez con mayor frecuencia mecanismos y reglas que pertenecen originalmente a otros regímenes. Se recomienda la introducción de la figura de Jefe de Gabinete. El nombramiento de este funcionario sería ratificado por el Congreso, aunque el Presidente conservaría la facultad de removerlo. Queda por definir si este funcionario integraría el gabinete con la confianza del Congreso, o si el total de sus integrantes estaría sujeta a la ratificación del Poder Legislativo.

Con contrapartida, no se considera prudente adoptar mecanismos como el voto de confianza o desconfianza al gobierno, pues implicaría abiertamente un cambio de régimen hacia el parlamentarismo, aunque no se descarta como una evolución ulterior de nuestro sistema político.

COMENTARIOS FINALES.

Como puede observarse a través de la exposición anterior, son muchos los factores que indican en la existencia o no de la figura de un Jefe de Gabinete en un sistema político determinado. Se tiene que tomar en cuenta la historia política de un país, para comprender las razones por las cuales se consideró necesario o no incluir esta figura en su estructura de gobierno.

La interrelación que debe de existir entre el Jefe de Gabinete y el Parlamento o Congreso Nacional, debe de entenderse como base fundamental para su adecuado desarrollo en su conjunto.

La figura del Jefe de Gobierno o de Gabinete, desconcentra las funciones que en el sistema presidencialista puro están aglutinadas en el Jefe de Estado, en un sentido amplio, lo que conlleva a despojarlo de responsabilidades

eminentemente administrativas y de gobierno, y por ende lo debilita políticamente ya que en sus manos no están ya todas las decisiones relevantes de un sistema en todos los aspectos.

El contexto en que esto se lleve a cabo es se suma relevancia ya que de ello, depende su funcionalidad o no, en el caso mexicano, si bien han sido ya algunas las iniciativas en las que se propone la implementación de esta figura con sus distintos matices y adecuaciones a la situación de nuestro país, no deja de ser una figura relevante que implicaría un cambio substancial, siendo por ello necesario un verdadero consenso previo y sobre todo de voluntad política en sí, encaminado a modificar el rumbo de cómo se hace la política en nuestro país, objetivamente es dejar la parte técnica, - como en el caso de Italia-, a otra figura, en ánimos de que el sistema siga funcionando, en su bases fundamentales, como es el caso actual del tema de la seguridad pública, independiente de que partido este en la Presidencia de la República, ello permitiría dar una continuidad real a los distintos asuntos de Estado.

De esta forma, desde un punto de vista positivo de esta figura, puede decirse que quedan separadas estratégicamente las actividades y facultades que en el sistema Presidencialista tiene un sólo individuo, evitándose de igual forma las confrontaciones y por ende el desgaste entre el Ejecutivo Federal (Presidente) y el Congreso, por todo.

El Jefe del Estado, no se ve involucrado en gran medida en las decisiones coyunturales que deba de tomar a nivel de administración interna el Jefe de Gobierno, no mermando así su legitimidad. La dualidad en la función del Ejecutivo federal. (ambos jefes) significa mayor democratización en el ejercicio del poder público.

Se crea una mayor conciencia de la necesidad de llegar a acuerdos, ya que se deja afuera la figura del Jefe de Estado, mismo que llega a ese lugar por votos

de la ciudadanía, al igual que el Congreso, más no el Jefe de Gabinete o Gobierno.

Lo que se puede identificar es que la naturaleza jurídica del Jefe de Gabinete o de Gobierno, radica esencialmente en que es un encargado de la administración pública y de llevar a cabo los lineamientos de gobierno establecidos en la ley, además de ser un contrapeso y puente de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ya que la propia naturaleza del Jefe de Gabinete, a diferencia del Presidente, permite un acercamiento mayor con el Congreso.

En cuanto a las opiniones que en diversos ámbitos académicos se han vertido muestran de forma teórica el propósito que conlleva el establecimiento de una figura de Jefe de Gabinete o de Gobierno y lo que esto implicaría en la política mexicana, la situación actual de nuestro sistema político, en el cual sólo hay cabida para la partidocracia, no ha permitido que nuevas figuras vengan a coadyuvar al proceso de democratización en nuestro país.

La coordinación y comunicación permanente que debe de haber entre quienes elaboran las leyes y los que se dedican a ejecutar las mismas debe de ser permanente, y se considera que una de las opciones que puede optimizar dicha labor es una figura intermedia e intermedia entre ambos Poderes, y que si bien es propuesta por el Ejecutivo, las fuerzas mismas del Congreso darán la última palabra al respecto, dando así mayor reforzamiento a la legitimidad de la misma.

La Figura del Jefe de Gabinete, como muchos otros elementos extraídos del sistema parlamentario, han sido ponderados por los académicos desde que un sólo partido político dejó de gobernar en su mayoría el país, tanto en el Poder Ejecutivo como Legislativo, así como a nivel local, en los distintos estados que integran nuestra República.

La implementación de esta figura en nuestro sistema político, en todo caso se trata de un parteaguas que significaría un cambio de paradigma dentro de la

desconcentración del poder, permitiendo mayor fluidez en temas torales en nuestro desarrollo como nación, tales como la seguridad pública, la rendición de cuentas, al aprobación del presupuesto, entre otras muchas más. Dentro del contexto de la Reforma de Estado, también ha habido inquietud sobre este tema, sin que aún haya sido posible llegar acuerdos concretos sobre el mismo.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

❖ BIBLIOGRAFÍA:

- Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios**. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1998.
- **Enciclopedia Jurídica Mexicana** Instituto de Investigaciones Jurídicas, , Tomo V Letras M-P. Editorial Porrúa. UNAM, México. 2002.
- Hurtado, Javier. Política y Derecho. **El sistema Presidencial Mexicano**. Evolución y Perspectivas. Universidad de Guadalajara. Fondo de Cultura Económica. México.
- Muñoz Ledo, Porfirio. Coordinador. **“Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y Propuestas”**. UNAM. México, DF. 2001.
- Valadés, Diego. **El Gobierno de Gabinete**. UNAM, México, 2003.
- Cervera Aguilar y López, Rodrigo. **El Gabinete y su Jefatura**. Expediente Parlamentario. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. LIX Legislatura. 2005.

❖ LEGISLACIÓN:

●Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

●Gaceta parlamentaria

<http://gaceta.diputados.gob.mx>

❖ LEGISLACIÓN EXTRANJERA:

●Argentina

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

●Bolivia

http://www.presidencia.gov.bo/leyes_decretos/constitucion_estadoT.txt

Costa Rica

<http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const14.htm>

●El Salvador

<http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/1983e.htm>

●España

<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>

●Francia:

<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp#TÍTULO%20PRIMERO>

●Guatemala

<http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/Constitucion.PDF>

●Italia:

<http://www.parlamento.it/>

❖ PAGINAS ELECTRONICAS CONSULTADAS:

- <http://www.jurídicas.unam.mx/publica/rev/revlad/cont/1/art/art2.htm>
- http://www.reformadelestado.gob.mx/RE04-Images/Presentacion_memoria.pdf

“LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿IDÉNTICOS A LOS DERECHOS HUMANOS?”

Por: Lic. Susana Leticia Servín Estrada ¹

Resumen

En esta ponencia se establece la premisa de la igualdad entre los derechos humanos y los derechos fundamentales. Toda vez que para el derecho español, colombiano y argentino los derechos fundamentales son aquellos que protegen a los ciudadanos frente a los actos de particulares y distinguen a los derechos humanos que protegen a los ciudadanos frente a los actos de autoridad.

¹ Asesora Jurídica Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. congreso de la Unión. Miembro fundadora de la REDIPAL.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿IDÉNTICOS A LOS DERECHOS HUMANOS?

Los derechos fundamentales tienen una larga historia que se remonta aproximadamente al siglo XVII o XVIII, cuando los pensadores empezaron a ver el derecho natural como algo que debería ser algo más, algo casi sagrado, así a lo largo de varios siglos se presenta lo que en Francia nació con el nombre de *droits fondamentaux*, traducido al español: derechos fundamentales.

Como una concepción más acorde se podría considerar que los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos garantizados con jerarquía constitucional que se consideran esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad de la persona humana. En algunos países pueden ser explícitos y en otros implícitos o tácitos. En nuestro país, estos derechos están de manera escrita (explícita) en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

Para Miguel Carbonell, en términos generales, los derechos fundamentales del hombre, son aquellos derechos que en un momento históricamente dado se consideran indispensables para asegurar a todo ser humano, la posibilidad concreta de una vida vivida con amplia libertad y justicia. En otros términos, de no tanta repercusión jurídica, suele decirse que son tales los derechos que aseguran al ser humano el desarrollo integral de su personalidad, es decir, una vida digna. O si se quiere, una vida llevada con jerarquía de un ser que es un fin en sí, como dijera Kant.³

El constitucionalismo como un sistema de vínculos sustanciales, o sea de prohibiciones y de obligaciones impuestas por las cartas constitucionales, y

² Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, durante el VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Febrero 2006.

³ Carbonell, Miguel. Los derechos fundamentales en México. Los límites a los Derechos Fundamentales en los inicios del Constitucionalismo Mundial y en el Constitucionalismo Histórico Español. **HISTÓRICO ESPAÑOL**. Estudio preliminar de la cuestión en el pensamiento de Hobbes, Locke y Blackstone. ISBN 970-32-1580-7 <http://www.bibliojuridica.org/liros/libro.htm?l=1408> .

precisamente por los principios y derechos fundamentales en ellas establecidos, a todos los poderes políticos, incluso al legislativo. La garantía jurídica de efectividad de este sistema de vínculos reside en la rigidez de las constituciones, asegurada a su vez, en las cartas constitucionales de la segunda posguerra, por un lado por la previsión de procedimientos especiales para su reforma, y por otro por la creación del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes.

Gracias a la rigidez de las constituciones la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es más solo condicionante y reguladora, sino que esta ella misma condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sino también sustanciales.

En este sentido, los derechos fundamentales en el plano teórico-jurídico los identifica con los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables. Esta respuesta no nos dice “cuales son” sino solamente “que son” los derechos fundamentales. Es de hecho la definición de un concepto teórico que no puede decirnos nada sobre los contenidos de tales derechos, es decir sobre las necesidades y sobre las inmunidades que son o deberían estar establecidas como fundamentales, sino que puede identificar la forma o estructura lógica de esos derechos que convenimos llamar “fundamentales”. Nos dice, lo cual no es poco, que si queremos garantizar un derecho como “fundamental”, debemos sustraerlo tanto a la disponibilidad de la política como a la del mercado, en forma de regla general, y por tanto confiriéndolo igualmente a todos.⁴

En contraparte, los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los

⁴ Ferrajoli, Luigi. Sobre los Derechos Fundamentales. Remito, para esta noción de “derechos fundamentales” y sobre las implicaciones teóricas que de ellas derivan a “Derechos Fundamentales” y “los derechos fundamentales en la teoría del derecho”, ambos incluidos en Los fundamentos de los derechos fundamentales, Madrid, Trotta, 2001.

mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales, están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Asimismo, es importante diferenciar y no confundir los derechos humanos con los derechos constitucionales. Aunque generalmente los derechos humanos se suelen recoger dentro de los derechos constitucionales, no siempre coinciden. Para determinar qué derechos son "constitucionales" basta con recurrir al catálogo de derechos reconocidos por las constituciones políticas de los Estados; el concepto de "derechos humanos" pertenece más bien al ámbito de la Filosofía del Derecho.

La relación entre ambos conceptos ha sido estudiada por numerosos autores y es problemática. De entre los que reconocen la virtualidad del concepto de derechos humanos, las teorías iusnaturalistas consideran que la existencia de los derechos humanos es independiente de su reconocimiento como derechos constitucionales. Para algunos autores, como Francisco Laporta, existiría un pequeño número de derechos humanos básicos, de los que se derivarían los derechos constitucionales más concretos.

Por su parte, para las teorías dualistas –las que otorgan importancia tanto al fundamento moral de los derechos como a su positivación– los conceptos de derechos humanos y derechos constitucionales tendrían un contenido equivalente. Luigi Ferrajoli considera, en su teoría del garantismo jurídico, que, siendo los derechos constitucionales o fundamentales los reconocidos en la Carta Magna de los Estados, los derechos humanos son aquellos que se reconocen a todos,

independientemente de su ciudadanía y su capacidad de obrar: la constitución de un país, por ejemplo, puede otorgar derechos a sus ciudadanos que no abarquen a los no nacionales (por ejemplo, el derecho al voto). En ese caso se trataría de derechos constitucionales que se reconocen al ciudadano, pero no podrían ser derechos humanos si no se reconoce a todas las personas sean de la condición que sean.

En el transcurso de la historia han existido tres generaciones de derechos humanos.

La división de los derechos humanos en tres generaciones fue concebida por primera vez por Karel Vasak en 1979. Cada una se asocia a uno de los grandes valores proclamados en la Revolución Francesa: libertad, igualdad, fraternidad.

Los derechos de primera generación son los derechos civiles y políticos, vinculados con el principio de libertad. Generalmente se consideran derechos de defensa o negativos, que exigen de los poderes públicos su inhibición y no injerencia en la esfera privada. Por su parte, **los derechos de segunda generación** son los derechos económicos, sociales y culturales, que están vinculados con el principio de igualdad. Exigen para su realización efectiva de la intervención de los poderes públicos, a través de prestaciones y servicios públicos. Existe cierta contradicción entre los derechos contra el Estado (primera generación) y los derechos sobre el Estado (segunda generación). Los defensores de los derechos civiles y políticos califican frecuentemente a los derechos económicos, sociales y culturales como falsos derechos, ya que el Estado no puede satisfacerlos más que imponiendo a otros su realización, lo que para éstos supondría una violación de derechos de primera generación.

Por su parte, **la tercera generación de derechos**, surgida en la doctrina en los años 1980, se vincula con la solidaridad. Los unifica su incidencia en la vida de todos, a escala universal, por lo que precisan para su realización una serie de

esfuerzos y cooperaciones en un nivel planetario. Normalmente se incluyen en ella derechos heterogéneos como el derecho a la paz, a la calidad de vida o las garantías frente a la manipulación genética, aunque diferentes juristas asocian estos derechos a otras generaciones: por ejemplo, mientras que para Vallespín Pérez la protección contra la manipulación genética sería un derecho de cuarta generación, para Roberto González Álvarez es una manifestación, ante nuevas amenazas, de derechos de primera generación como el derecho a la vida, la libertad y la integridad física.

Es indiscutible que uno de los grandes temas universales, de innegable reconocimiento y aceptación, lo constituyen los derechos fundamentales.

En este sentido, traigo a la memoria el pensamiento liberal que sirvió como fundamento de las primeras declaraciones de derechos humanos emitidas hacia finales del siglo XVIII, con el objeto de hacer frente al ejercicio absolutista del poder.

En este contexto, los derechos se debían hacer exigibles frente al estado, no así frente a los individuos, pues únicamente se reconocía la intraspasable esfera jurídica de libertad de las personas, la cual tal como se indica no podía ser afectada en ningún sentido por la actuación de las entidades estatales.

De aquí que para garantizar procesalmente estos derechos de libertad, surgieran en México, procedimientos constitucionales de relevante trascendencia mundial como lo es el juicio de amparo, que remonta su origen a la Constitución Política del Estado de Yucatán promulgada el 31 de marzo de 1841.

Con el paso del tiempo han debido abandonarse diversas ideas tradicionales, poniéndose de manifiesto las limitaciones de la teoría liberal que dio base al estado de derecho decimonónico.

Incluso, las limitaciones de los procedimientos creados para garantizar los derechos humanos en México, tal como el mismo juicio de amparo al que me referí con anterioridad y que aún en nuestros días se erige como el procedimiento por antonomasia en materia de derechos humanos, muy a pesar de que aún teóricos de renombre como el maestro Héctor Fix-Zamudio, han expresado que el amparo presenta únicamente cinco funciones diversas: para la tutela de la libertad personal; para impugnar leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa, y finalmente para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria. Sin que en ninguna de las anteriores podamos advertir la defensa de los derechos fundamentales frente a particulares.

Las restricciones del pensamiento liberal para dar respuesta al fenómeno descrito, es resultado directo del surgimiento de las llamadas sociedades complejas, es decir, sociedades plurales, abiertas y dinámicas, en las cuales se erosionan muchos de los paradigmas jurídicos existentes.

Por citar un ejemplo, nos podemos referir al de la organización política, cuando aparecen en escena los órganos constitucionales autónomos; el de la demanda para garantizar también los derechos sociales, los cuales requieren para su cumplimiento de mecanismos de intervención decidida por parte del Estado; e incluso el paradigma relativo a la presente iniciativa, afirmando que los derechos fundamentales no sólo son oponibles a la actuación de órganos estatales, sino también frente a determinados actos de particulares.

Para identificar algunas de las situaciones más comunes sobre violación de derechos fundamentales por parte de entes privados, mencionaré tres casos.

El primero de ellos relativo a la discriminación ejercida en contra de alguna persona física cuando se le niega la entrada en algún centro de esparcimiento, sin argüir razón alguna.

Otro ejemplo lo encontramos al advertir la enorme capacidad de destrucción del medio ambiente que tienen diversas empresas privadas, en este caso, cómo se salvaguardan los derechos de particulares afectados por otros particulares?

Y finalmente, el relativo a cómo nos podemos enfrentar ante las prácticas monopólicas de los grandes corporativos que a través de los llamados contratos de adhesión nos someten a condiciones y cláusulas inequitativas e incluso leoninas, por decir los menos.

Como una respuesta a esta realidad contundente, diferentes países se han pronunciado en forma diversa. Por un lado, reconociendo esta oponibilidad frente a particulares de forma sustantiva, tal como lo ha hecho Portugal al establecer en el artículo 18.1 de su Constitución que “los preceptos relativos a los derechos, libertades y garantías son directamente aplicables a las entidades públicas y privadas y vinculan a éstas”.

O en su caso, como lo han llevado a cabo la mayoría de los países en América Latina, estableciendo acciones jurisdiccionales concretas para garantizar los derechos fundamentales frente a terceros privados.

En este rubro, encontramos a países como Colombia que en el último párrafo del artículo 86 constitucional prevé que “la ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

O como Argentina que en el artículo 43 de su Constitución establece que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva”.

Como lo menciona Luigi Ferrajoli el constitucionalismo no es por tanto solamente una conquista y un legado del pasado, quizá el legado más importante del siglo XX. Es también, y diría que sobre todo, un programa normativo para el futuro. En un doble sentido. En el sentido de que los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos: el garantismo, en este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantías idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos. Y en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional es todavía un paradigma embrionario, que puede y debe ser extendido en una triple dirección: antes que nada hacía la garantía de todos los derechos, no solamente de los derechos de libertad sino también de los derechos sociales; en segundo lugar frente a todos los poderes, no sólo frente a los poderes públicos sino también frente a los poderes privados; en tercer lugar a todos los niveles, no sólo en el derecho estatal sino también en el derecho internacional.⁵

En este tenor, es preciso reconocer que aún cuando en México no contamos con alguna disposición constitucional expresa para hacer valer derechos fundamentales frente a particulares, sí tenemos antecedentes importantes vertidos

⁵ Traducción de Miguel Carbonell investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sobre los Derechos Fundamentales. Universidad de Roma III.

en diversos comentarios realizados por expertos académicos a nuestra Carta Magna.

En este sentido, el propósito esencial de éste estudio es el reconocimiento sustantivo de los derechos fundamentales frente a diversas actuaciones de entes privados que pudieran incurrir en su afectación.

Con lo anterior, lograríamos dar un paso significativo en la evolución del estado de derecho constitucional, que nos lleve a garantizar jurisdiccionalmente los derechos fundamentales en México.

Especialmente me refiero a lo dicho respecto al Artículo Primero constitucional cuando se ha afirmado que el principio de no discriminación rige no solamente para las autoridades sino también, con algunos matices, para los particulares; pues como aquí lo he comentado no es posible discriminar por motivos de raza o de sexo, lo cual significa, entre otras cuestiones, que la prohibición de discriminar supone un límite a la autonomía de la voluntad y a la autonomía de las partes para contratar.

Por lo que mi propuesta versaría en adicionar un párrafo tercero al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consistiría en establecer que Los derechos fundamentales son oponibles a todo acto u omisión de entes públicos y privados que lesione, restrinja, altere o amenace en cualquier medida a esta Constitución y a las disposiciones legales que emanen de ella, así como a los tratados internacionales celebrados en términos del artículo 133 constitucional.

Para ello, se debe considerar el artículo 8° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que a la letra dice:

“Artículo 8°. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

De lo anterior se deriva que nuestra Carta Magna ha tutelado los derechos humanos de los mexicanos, pero falta establecer la protección de los derechos fundamentales en el máximo ordenamiento jurídico del pueblo mexicano para protegernos frente a las acciones de los particulares e interponer los recursos que la misma Constitución nos ofrece para tutelarnos.

Ley para la Reforma del Estado: Alcances y límites

Por: Alfredo Sainez ¹

Resumen

La reforma del Estado es un proceso constante y dinámico, no un hecho estático y acabado, que obedece a la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas e instituciones y formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas demandas políticas, económicas, sociales y culturales como resultado del desarrollo social. Sin embargo, en nuestro país la necesidad de emprender una profunda reforma del Estado mexicano ha estado presente desde hace poco más de dos décadas, según se desprende de las consideraciones de la Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado. En este tenor, el artículo 12 la Ley en comento estableció cinco temas sobre los que deberían pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales: I. Régimen de Estado y gobierno; II. Democracia y sistema electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial; y V. Garantías Sociales. Sin embargo, ¿cuáles fueron los alcances y límites de esta Ley?, ¿un año era suficiente para tratar todos los temas y subtemas de la Reforma del Estado, realizar foros de consulta pública, establecer la negociación y la construcción de acuerdos, redactar los proyectos, aprobar, firmar y presentar las iniciativas, que se derivaran de la Ley para la Reforma del Estado, o, se requerían por lo menos cinco años como lo propuso Giovanni Sartori?, ¿realmente hubo reforma de Estado o reforma política?, ¿cuáles son los retos y asignaturas pendientes? Estas y otras cuestiones más se abordan en el presente ensayo.

¹ Investigador Parlamentario del Congreso de Guanajuato. Miembro Fundador de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL.

Ley para la Reforma del Estado: Alcances y límites

1. Problemas conceptuales del Estado

El significado de los conceptos y las categorías están en función no sólo de los textos, sino de los contextos e intencionalidades de los autores¹; es decir, de los momentos y espacios históricos en que el ser humano vive, asume misiones y visualiza sus circunstancias. El concepto de Estado no es la excepción.

En el lenguaje de la historia de las ideas políticas, Nicolás Maquiavelo fue el primer pensador renacentista en el utilizar la palabra Estado (*stato*) en su texto, “El Príncipe” –con la cual pretendía congraciarse con Lorenzo de Médicis–. No obstante, en la antigüedad para los griegos la *polis* era la Ciudad-Estado y para los romanos *civitas* equivalía a la comunidad de todos los ciudadanos o la *res pública*, o sea la “cosa común” al pueblo como comunidad; en la Edad Media, a través de las teorías teocráticas del Estado² –no teorías teológicas– se pueden explicar como el ordenamiento político y el poder son “ejercidos por Dios”, o, mejor dicho, por hombres considerados “directamente” en relación con Dios; en la Edad Moderna, las teorías contractualistas –de dudosa paternidad, dado que algunos analistas de las ideas del pensamiento política la atribuyen a Aristóteles en su obra, “Política”– fueron trascendentes y sirvieron para refutar el derecho divino de los reyes.³ El nuevo Estado, el moderno, se sostendrá por la cesión de voluntades y delegación de potestades, de acuerdo con los planteamientos teóricos de Juan Jacobo Rousseau, Tomás Hobbes y Nicolás Maquiavelo, principalmente.

Metodológicamente, el concepto de Estado puede analizarse a partir de sus categorías, variables, índices y-o subíndices; así, como problematizar y plantear

¹ VALLESPÍN, Fernando, *Historia de la teoría política*, 1, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 25 y 26. “Para Quentin Skinner habría dos grades respuestas a la pregunta sobre cómo comprender el significado de un determinado texto en la historia de las ideas o del pensamiento: una, la textualista (...), y otra, la contextualista (...). Él (...) ofrece una tercera (...) intencionalista (...)” refiere nuestro autor.

² CANTOR, Rey, *Teorías políticas clásicas de la formación del Estado*, Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, pp. 15-44. Las teorías teocráticas del Estado se fundamentan en la Biblia teniendo como fuente del poder a Dios y clasifican en dos: a) La teoría teocrática sobrenatural de la formación del Estado, cuyo exponente es San Agustín (354-430), sostiene que el poder político se forma directamente en la voluntad divina, y, b) La teoría teocrática providencial de la formación del Estado, cuyo máximo exponente es Santo Tomás de Aquino (1225-1274), argumenta “que el gobierno es un asunto del pueblo, para ser resuelto libremente por los hombres, aunque siempre bajo los auspicios de la Providencia Divina”, según refiere Roza Acuña, en *Evolución de las ideas políticas*, 3ª Edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1987, p.73.

³ *Ibidem*, pp.39 y 40. El derecho divino de los reyes tiene su base en la teoría teocrática sobrenatural de la formación del Estado, que a decir del evangelio de San Juan, Jesús Cristo ante Poncio Pilato, primero, dice: “Mi reino no es de este mundo”, lo que denota dos potestades en conflicto (entre el poder espiritual y el temporal; poder clerical y el secular; poder religioso y político) y, segundo, afirma: “ninguna autoridad tendrás contra mí, si no te fuese dada de arriba”, que devela la tesis del origen del poder divino, argumento que permitió al Papa el derecho de nombrar a los soberanos durante la Edad Media.

teóricamente: ¿Qué es el Estado?, ¿cuándo, dónde, cómo y por qué surge?, ¿cuáles son sus elementos constitutivos?, ¿para qué ha servido?, ¿cuál es su fin?, etc.

El origen del Estado puede explicarse desde diversas teorías: armonía social, conflicto y teleológica.

- a) La teoría de la armonía social, cuyos máximos exponentes son las escuelas Funcionalista y Estructuralista, formulan, respectivamente; por un lado, que el funcionamiento “armónico” de la sociedad, frente a la tendencia de su evolución, tiende a ser funcionalmente equilibrada y la estructura social funciona por necesidades básicas; por otro lado, se apunta que la cohesión estructural de la sociedad sólo se explica gracias a una conciencia colectiva y social (mentalidad), que se traduce en una “solidaridad” que permite organizar el orden y la distribución del trabajo.
- b) La teoría del conflicto, cuyos exponentes son Herbet Spencer, Carlos Marx y Federico Engels, denota una tendencia de la sociedad a resolver las contradicciones y tensiones, tanto externas como internas. Tanto Spencer como Marx y Engels entienden al Estado como un elemento represivo, pero difieren en su visión: Para Spencer el Estado es necesario, mientras que para Marx y Engels es el elemento a suprimir o abolir.⁴
- c) La teoría teleológica, de acuerdo con Platón⁵, sostiene que la fundación del Estado nace por necesidad y tiene como fin el autoabastecimiento de la comunidad; por su parte, Aristóteles⁶ afirma que la comunidad perfecta de varias aldeas es la *polis* (ciudad), que tiene el nivel más alto de autosuficiencia y nació a causa de las necesidades de la vida. Es importante destacar, que en la antigua Grecia, la idea de Estado era equivalente a otros conceptos como: constitución, gobierno o régimen político.⁷

Desde la perspectiva teleológica, el origen del Estado podría explicarse a partir del Neolítico, cuando las sociedades tuvieron que hacer frente a condiciones medio ambientales, demográficas y tecnológicas adversas que plantearon serios problemas para la propia supervivencia de los grupos humanos, obligándolos a buscar nuevas formas de organización que les permitiese superar la crisis; es decir, adaptarse y sobrevivir, como es ley en todas las especies ante el continuo filtro de la selección

⁴ Webgrafía: http://www.robertexto.com/archivo3/origen_estado.htm

⁵ PLATÓN, *Diálogos IV. República*, Gredos, Madrid, España, 2000, pp. 122-123

⁶ ARISTÓTELES, *Política*, Gredos, Madrid, España, 1988, p. 49

⁷ Cfr. SARTORI, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, México, 2009, pp. 57-58. Para Sartori “la polis y los ayuntamientos medievales tuvieron una existencia efímera y turbulenta (...) polis porque el referente de la democracia antigua no fue en absoluto una ‘ciudad-Estado’, como se suele decir erróneamente, sino más bien una ‘ciudad-comunidad’, una ciudad sin Estado”.

natural. La institución estatal sería, justamente, un mecanismo adaptativo complejo desarrollado por las sociedades humanas.⁸ La función del Estado determinada por el territorio se hace necesaria en el momento en que se llega a una cierta etapa caracterizada por el sedentarismo y por una división del trabajo muy desarrollada.⁹

El concepto de Estado también puede abordarse desde distintos enfoques: Político, filosófico, sociológico y jurídico.

Desde el punto de vista político, el Estado se ha conceptualizado de manera tradicional como una entidad de poder que ejerce sus cualidades potestativas sobre un conjunto social que responde a sus decisiones.

Desde el aspecto filosófico, el Estado se concibe como una entidad epistémica, que de manera aislada o en relación con otros conceptos refiere, con fines explicativos, las creaciones de un sujeto social en diversos órdenes del conocimiento; en este caso, el Estado se inscribe en racionalidades que explican lo político, lo social y lo jurídico, predominantemente.

Desde la perspectiva sociológica, el Estado se define como una relación de dominación entre el dominante y el dominado: El primero, ostenta la capacidad de ejercer su poder sobre el segundo, que acepta conscientemente su papel en esa relación estructural, y

Desde la vertiente jurídica, el Estado se concibe como un constructor que actúa en la sociedad para regular el orden basándose en un cuerpo de leyes; es decir, una creación social con fines reguladores mediante leyes o códigos que son sancionados por un grupo de expertos con la finalidad de que la comunidad agrupada en torno a determinado Estado actúe conforme a normas positivas.¹⁰

En síntesis, el concepto de Estado puede tener múltiples interpretaciones, según la época y el marco teórico de referencia. Más allá de la hermenéutica, la palabra Estado es un concepto dinámico, flexible y en constante proceso de cambio. Por ello, cuando se habla de reforma; es decir, de “volver” a la “forma”, se alude al retorno del “origen”..., en nuestro caso, a la naturaleza, fines, estructura e instituciones del Estado, fundamentalmente, para readecuarlo a la dinámica constante de la realidad social.

⁸ LULL, Vicente y MICÓ Rafael, *Arqueología del origen del Estado: las teorías*, Bellaterra, Barcelona, España, p. 15. Durante el periodo Neolítico, el ser humano pasó de cazador y recolector a la recién descubierta agricultura. Consecuentemente, las tribus nómadas, se establecieron y transforman en comunidades agrarias. Desde entonces, los clanes familiares y comunidades, con el tiempo se convirtieron en pueblos que se desarrollaban independientemente en lengua y cultura

⁹ HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1985, p. 220.

¹⁰ SAUCEDO GONZÁLEZ, José Isidro, *El Estado transicional. Teoría y filosofía del derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, p. 1 y 2.

2. La reforma del Estado mexicano

Con el devenir de la historia, el Estado como ente político organizado ha transitado de Ciudad Estado a Comunidad Universal y de Estado-Nación a Estado Regional. Al respecto, para Rodrigo Borja “la primera gran reforma del Estado fue la que llevó de la organización monárquica a la republicana a fines del siglo XVIII, esto es, del absolutismo al constitucionalismo. Luego vino la transformación del Estado inhibido del *laissez faire* al Estado de bienestar de los años treinta de (...) siglo (XX). Otra reforma de gran profundidad fue la marxista, a partir de la Revolución de octubre de 1917, que expropió los instrumentos de producción que permanecían en manos privadas y los puso bajo la gestión directa del Estado.”¹¹

2.1. Antecedentes

Nuestro país, no ha sido ajeno a estas transformaciones. Una vez consumada la independencia de la Nueva España en 1821, se inició la construcción del Estado mexicano; el Soberano Congreso Constituyente –instalado el 7 de noviembre de 1823–, expidió dos decretos que generaron la transición de las provincias a estados como parte de la federación, la división tripartita del poder público y la composición de las legislaturas estatales.

El primer decreto, emitido el 8 de enero de 1824, dictó la Ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares en las Provincias que habían sido declaradas Estados de la Federación Mexicana. En este tenor, el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, reconocía en su artículo 7, a los siguientes estados: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango, y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

El segundo decreto, emitido el 4 de octubre de 1824, estableció el gobierno particular de los Estados, dividiendo su ejercicio en tres poderes (ejecutivo, legislativo

¹¹ BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997, p. 823

y judicial), dejando la composición de cada legislatura estatal de conformidad con sus constituciones.

A partir de la instauración del federalismo, el Estado mexicano ha tenido múltiples transformaciones, que se han proyectado en el híbrido de dos palabras, “Reforma” y “Estado”, generando un nuevo concepto, “Reforma del Estado”, que a decir de María de Lourdes Flores Alonso, es muy extenso “ya que incluye (una) gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral (...)”¹², etc. Considerando la extensión de este concepto y que la transición democrática¹³ implica una reorganización de las formas del poder y un replanteamiento de principios y valores que las informan, sucintamente, se apunta e ilustra como ha sido la Reforma del Estado a partir de la evolución del sistema electoral mexicano:

- *El tránsito de un sistema unicameral a un sistema bicameral del Poder Legislativo.* El origen del órgano legislativo en México fue unicameral, así lo prescribía la Constitución de Cádiz. Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se plasma en la Carta Magna de 1917 y preserva hasta nuestros días.
- *El tránsito de la organización electoral por parte de los estados al Gobierno Federal.* A partir de la Constitución de 1824 no hay legislación electoral en el ámbito federal, en razón de que el marco constitucional facultaba a los estados a legislar en esa materia. Sin embargo, con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedó bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El cambio que se opera es un cambio estructural.

¹² FLORES ALONSO, María de Lourdes. *Reforma del Estado y Reforma Administrativa* en webgrafía: www.cddhcu.gob.mx.

El concepto de Estado en su acepción contemporánea se entiende como el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y territorio dado. En este sentido, el artículo 3º de nuestra Carta Magna concibe la integración del Estado mexicano por la “Federación, Estados y Municipios”.

¹³ DE LA GARZA SERNA, José María, *La reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 14 La transición democrática implica, como transición, una transferencia del poder político; y como democrática, la adopción de formas incluyentes y abiertas de distribución del poder, así como la adhesión a los principios y valores de la democracia liberal, destinados a controlar y limitar el ejercicio del poder mismo.

- *El tránsito de candidaturas ciudadanas a candidaturas de partidos:* Estado mexicano preservó el espíritu de la Constitución Federal de 1857, al prescribir en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prerrogativa del ciudadano de “poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley.” Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Federal Electoral de 1946 este derecho político de los ciudadanos fue condicionado: “solamente los partidos podrán registrar candidatos” (artículo 60, párrafo segundo). Actualmente, el sistema electoral de partidos establece que ninguna persona puede acceder a los cargos públicos de elección popular sin ser postulado por algún partido político.
- *El tránsito de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer, segundo y primer grado a un sistema de elección de diputados directo.* El sistema de elección para diputados fue de manera indirecta en tercer, segundo o primer grado durante todo el siglo XIX. Con la entrada en vigor de la Ley Electoral (19 de diciembre de 1911), la cual tuvo una reforma el 22 de mayo de 1912, se instaura la elección directa. Este mecanismo de elección será adoptado y plasmado en la Constitución de 1917 y prescrito en la ley reglamentaria en materia electoral. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz estableció un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado, es decir, en tres fases: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La Constitución de Apatzingán signó un sistema de elección de diputados indirecto en segundo grado. En el marco de la Constitución de 1824 se expidieron las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República (12 de julio de 1830), esta ley planteó por primera vez, la elección indirecta en primer grado (las anteriores eran en segundo y tercer grado). Además con esta ley aparece un antecedente más preciso del Registro de Electores y de la credencial permanente de elector.
Por otra parte, con la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales (30 de noviembre de 1836), que reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista, se retrocede: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección vuelve a ser en segundo grado.
- *El tránsito de dos a tres años de duración en el cargo de diputado.* Desde la Constitución de Cádiz de 1812 la duración en el cargo de diputado fue de 2 años hasta la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1933, que estableció una duración de 3 años.

- *El tránsito de un sistema de elección de diputados mayoritario a un sistema de elección mixto (60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional).* El sistema de diputados mayoritario prevaleció durante todo el siglo XIX y las 6 primeras décadas del XX en nuestro país. El sistema de diputados por representación proporcional se introdujo con “los diputados de partido” que estableció la reforma electoral de 1963 y posteriormente con Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977), incrementando el número de diputados a 400; de los cuales el 25 por ciento eran de representación proporcional y el 75 por ciento por el sistema de mayoría relativa. El sistema electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue mayoritario desde 1812 hasta la reforma electoral de 1963.
- *El tránsito hacia la existencia de una competencia y pluralidad ideológica.* Ante el efecto de un sistema de elección de diputados mayoritario, la competencia y la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados fue inexistente en el siglo XIX y durante buena parte del siglo XX, hasta la ley electoral de 1963.
- *El tránsito denominativo de una demarcación electoral a otra.* La geografía electoral, así como las demarcaciones electorales en donde son electos los diputados han cambiado su denominación y transformado del siglo XIX al XX; transitado su denominación de provincias, departamentos, territorios, estados a distritos y circunscripciones electorales en el transcurso del tiempo.
- *El tránsito de partido como demarcación territorial ha partido político con personalidad jurídica propia.* Durante el siglo XIX la figura de partido fue concebida como una demarcación territorial. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz establecía para la elección de diputados de manera indirecta la constitución de Juntas electorales de partido, previa constitución de las Juntas de electorales de parroquia, hasta que la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos.
- *La transición del sistema de partido en México.* De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno predominante. Como resultado de las elecciones de 1997, el sistema de partido predominante transitó a un sistema multipartidista. En consecuencia, a partir de 1988, el Sistema Político Mexicano transitó de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo.
- *La permanencia de la población como un referente constante para la asignación del número de diputados en una demarcación territorial.* Para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados la base ha sido la población, referente

constante en todas las constituciones y normas electorales. Así por ejemplo: La Constitución de Cádiz establecía un Diputado por cada 70 mil habitantes; la Constitución de Apatzingán un Diputado por cada 50 mil almas en provincia; la Constitución de 1824 un Diputado por cada 80 mil almas por Estado y 40 mil por Territorio, etc.

A partir de estas transiciones, es posible advertir cómo se forjó el pluralismo ideológico en la arena legislativa dando como resultado, principalmente, la competencia entre las fuerzas políticas que han incidido en la transición democrática y en la configuración del sistema de partido en México. Pero, sobre todo, en la necesidad reformar el Estado mexicano en el concierto de la globalización, en donde las innovaciones tecnocientíficas, los avances acelerados en la cibernética, la conformación de bloques económicos, los estados regionales y el intercambio comercial en el orbe condicionan, de manera distinta, la forma de entender y tratar la política, las tareas gubernamentales, las instituciones, el modo en que el Estado se relaciona y legitima ante la sociedad.

En este contexto, el sistema político mexicano tiene una nueva faz en diversos órdenes. Para muestra basta un botón: En el ámbito político, la alternancia del Poder Ejecutivo Federal por parte de una fuerza política distinta al "partido oficial" en el año 2000, no puede explicarse sin el tránsito del sistema de partido hegemónico-predominante a un multipartidismo como consecuencia de las elecciones federales de 1988 y 1997, respectivamente, en donde el partido del gobierno no obtuvo la mayoría calificada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para impulsar reformas a la constitución y, posteriormente, la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Poder Legislativo Federal para promover reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias. Tampoco puede comprenderse la actual fisonomía del Estado mexicano, sin la emergencia de movimientos sociales y civiles, que contribuyeron a la configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los municipios de las entidades federativas. Circunstancias, que develan la necesidad imperiosa de establecer nuevas relaciones políticas entre los distintos órdenes de gobierno, tanto verticales como horizontales y transversales; que nos concitan ante la pluralidad y diversidad ideológica a fomentar la virtud de la tolerancia y replantear vías de diálogo para construir acuerdos y consensos. Empero, fundamentalmente, a elaborar un nuevo diseño institucional para implementar políticas públicas efectivas y eficientes.

En este escenario, la mayoría de los actores políticos coinciden en replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, reordenar las estructuras a las nuevas circunstancias y problemas, revisar el funcionamiento de la organización estatal, la

estructura económica y, en consecuencia, el ámbito y estilo de la gestión gubernamental, a través de la reforma del Estado mexicano para culminar la transición política¹⁴ y garantizar no solo la gobernabilidad sino la gobernanza democrática.

2.2. Temas y propuestas

En los últimos nueve años se han ventilado diversas propuestas para reformar el Estado mexicano, tanto por parte de los poderes públicos federales como de organismos autónomos e instituciones académicas.

A finalizar el año 2000 empezó a funcionar en nuestro país, una presidencia llena de legitimidad pero muy acotada en sus poderes formales por un Congreso dividido. A diferencia de España –según refiere Lorenzo Meyer–, “en México el cambio de régimen no pudo ir acompañado por una nueva Constitución, así que empezó a explorar una nueva vía: la de la reforma del Estado.”¹⁵

2.2.1. El 21 de agosto del año 2000, el entonces presidente electo Vicente Fox Quesada, dio su anuencia para que se instalara la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, la cual fue presidida por Porfirio Muñoz Ledo. En el desarrollo de sus trabajos la Comisión recibió 201 ponencias, que se sintetizaron en 180 propuestas de reformas constitucionales, más otras 71 propuestas comunicadas por internet a la Comisión.¹⁶ Al año siguiente, se presentaron las conclusiones y propuestas de seis mesas de trabajo, que versaron sobre distintos tópicos:

En la primera mesa, “Derechos Humanos y Libertades Públicas”, se abordaron temas como: la supremacía y el carácter universal de los derechos humanos; la integración y reordenación del capítulo de los derechos humanos; los derechos humanos y leyes constitucionales; la incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos; el juicio de Amparo; la reforma y ampliación de los organismos públicos protectores de derechos humanos; la atención a regiones altamente conflictivas; la reforma al sistema de procuración de justicia; la reforma de leyes y procedimientos penales; la libertad de conciencia y libertad religiosa; el combate a toda forma de discriminación; la equidad de

¹⁴ Véase a MEYER, Lorenzo, “¿Es posible la reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo” en *Comercio exterior*. Revista de Análisis Económico y Social, Octubre de 2007, Vol. 57, Núm. 10, México, p. 828. Al respecto, señala: “En contraste con España, México puede ser puesto como ejemplo de un proceso político en el que el tránsito del autoritarismo a la democracia se ha prolongado demasiado y donde la consolidación democrática aún no es cosa segura.”

¹⁵ Idem.

¹⁶ GONZALEZ SCHMALL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA-NORIEGA, México, 2003, p.78

género; la reforma al artículo 33 constitucional; el derecho a la educación pública, laica y gratuita; el derecho al empleo y al salario justo; los derechos sociales básicos; los derechos ambientales; el pluricultural del Estado, y, los derechos de los trabajadores migrantes.

En la mesa dos, “Objetivos económicos y sociales del Estado”, se trataron aspectos como: el desarrollo industrial; el desarrollo regional; la reforma fiscal; el órgano descentralizado de recaudación; la banca central; el inventario de recursos naturales; el Consejo de Estado de desarrollo sustentable; la coordinación federativa en materia ambiental; la justicia ambiental; la política energética sustentable; el agua como medio estratégico para el desarrollo y materia de seguridad nacional; la transición laboral pactada; las formas democráticas de gobernabilidad laboral; la recuperación del poder adquisitivo del salario, entre otros.

En la mesa tres, “Representación Política y Democracia Participativa”, se delinearon aspectos como: la participación ciudadana; la democracia directa; la revocación de mandato y decisiones administrativas; la federalización de la materia electoral; la cultura política democrática; la fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos; los derechos políticos como garantías individuales; la segunda vuelta en la elección para los cargos de ejecutivos federal y locales; la reelección de legisladores; el redimensionamiento del Congreso; el voto y representación de los mexicanos en el extranjero; la representación por género; las candidaturas independientes; el ajuste y homologación de los calendarios electorales; no favorecer con programas o publicidad gubernamental a partidos políticos; la fiscalía electoral autónoma y causales de nulidad de una elección; las alianzas, coaliciones y candidaturas comunes; el tiempo en los medios de comunicación; el uso de los colores de la bandera nacional; el marco jurídico de las organizaciones de la sociedad civil; el derecho a la información y libertad de expresión; la Ley General de Archivos; legislar los medios (radio y televisión); la autonomía del INEGI, y, la revisión integral de la Constitución.

En la mesa cuatro, “Forma de gobierno y organización de los poderes públicos”, se discutieron y analizaron los siguientes puntos: el sistema de equilibrio del poder; las facultades reglamentarias del presidente; el servicio civil de carrera; la modernización de la administración pública; la oficina de administración y presupuesto; la reforma de las fuerzas armadas

nacionales; la responsabilidad de los servidores públicos; los mecanismos de sustitución; las atribuciones de las cámaras del Congreso; la reelección inmediata de diputados y senadores; los cuestionamientos de los legisladores a los servidores públicos; las facultades de investigación de las comisiones legislativas; las reglas para la presentación, discusión y aprobación del presupuesto; la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión; los órganos autónomos: su responsabilidad ante el Congreso; la Comisión de la verdad y régimen de transparencia; la justicia constitucional; los tribunales administrativos; la Procuraduría social nacional; las leyes constitucionales; el referendo; la rectoría económica del Estado democrático.

En la penúltima mesa, “Federalismo, descentralización y autonomías”, se analizó la redistribución de facultades a los gobiernos locales; el carácter compensatorio del sistema federal; la estructura hacendaria de la Federación; el régimen de competencias y función judicial; órdenes intermedios de gobiernos y asociación horizontal; la constitución del Distrito Federal; el traslado de los poderes federales; la autonomía de los pueblos indios; la legitimidad y poder ciudadano; la participación ciudadana; las competencias de los municipios; la reforma de los sistemas electorales municipales; la soberanía municipal y, el territorio insular.

Para concluir, en la mesa, “Constitución y globalidad”, se trataron los temas de migración y política exterior; la democratización de los organismos internacionales; el desarrollo nacional y cooperación internacional; la soberanía, no intervención y responsabilidad global; la celebración y aplicación de tratados en materia económica y comercial; México frente a la globalidad; el Estado mexicano en la era del ciberespacio; las relaciones México-Estados Unidos; cooperación y coordinación fronteriza; la comunidad latinoamericana de naciones; la Celebración de tratados y su incorporación al derecho interno; la revisión de la Ley para la celebración de tratados; el derecho de extradición; la jerarquía de los tratados; la renuncia a la inmunidad de jurisdicción y ejecución; los derechos de los mexicanos en el extranjero; el interés nacional y política exterior; la recuperación de la función coordinadora de la cancillería; las facultades y límites de la actividad internacional de los estados de la federación; las facultades de la Cámara de Diputados y del Senado en materia de política exterior; el organismo intersecretarial

responsable del desarrollo y aprovechamiento de las zonas marítimas mexicanas; la propuesta para incluir un nuevo capítulo constitucional en materia de política exterior y, el Consejo Nacional de Política Exterior.¹⁷

A pesar de estos esfuerzos, conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios, Meyer, opina que a Porfirio Muñoz Ledo le falló el apoyo político del presidente Vicente Fox; de tal forma, que la idea de una reforma del Estado no pasó de ser una propuesta teórica, más o menos discutida por políticos y académicos en el ámbito de lo teórico, pero sin posibilidad de formar parte de lo real.¹⁸

2.2.2. Posteriormente, los días 6 y 7 de septiembre de 2001, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizó un seminario sobre “Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado”¹⁹, el cual fue inaugurado con la participación de tres reconocidos académicos italianos: Michelangelo Bovero, Luigi Ferrajoli y Ermanno Vitale. A partir de sus reflexiones, los especialistas nacionales abordaron los temas siguientes: Manuel Camacho Solís, *la Reforma del estado interrumpida*; Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova Vianello, *Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones*; Hugo A. Concha Cantú, *Federalismo: diseño y funcionalidad*; Juan Molinar Horcasitas, *¿Se puede reformar al Estado?*; Francisco José Paoli Bolio, *Aspectos relevantes para la reforma del Estado*; Ricardo J. Sepúlveda I., *La forma de gobierno en la reforma del Estado*; Francisco Valdés Ugalde, *Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político*; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo*, entre otros.

2.2.3. En el “Salón Verde” del H. Congreso de la Unión, entre los días 27 y 30 de septiembre de 2004, el diputado federal Manuel Camacho Solís, presidente la Comisión de Reforma del Estado de la Cámara de Diputados en coordinación con el doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, organizaron y llevaron a cabo de manera conjunta el Foro “Gobernabilidad Democrática ¿Qué Reforma?”, en el cual disertaron 122 conferencistas –sin incluir a los organizadores– sobre distintos tópicos en la materia, siendo la

¹⁷ MUÑOZ LEDO, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001.

¹⁸ Idem.

¹⁹ VALADÉS, Diego, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.

governabilidad democrática el tema de mayor preocupación. Para muestra basta un botón: “Se requiere que la democracia dé resultados; que los votos se conviertan en acciones positivas de gobierno favorables a la sociedad; que la mayor efectividad en las respuestas, aumente el prestigio de las instituciones democráticas. Y se sabe que eso no está ocurriendo ahora. ¿Cómo convertir el mandato electoral de los ciudadanos que reciben los gobernantes en resultados benéficos para la sociedad?, ¿cómo hacerlo en una situación donde hay tres partidos políticos que previsiblemente se repartirán los votos en tres partes semejantes?”²⁰

- 2.2.4. El 4 de noviembre de ese mismo año, la Universidad de Guanajuato, el Instituto Electoral Estatal y la Comisión para la Preservación y el Fortalecimiento de Regímenes de los Partidos Políticos llevaron a cabo la “Mesa de análisis sobre la reforma del Estado mexicano” en el auditorio de esta Casa de Estudios, en donde participaron Federico Reyes Heróles y Porfirio Muñoz Ledo.

En esta Mesa, el politólogo Reyes Heróles señaló que México requiere una nueva Constitución, pero advirtió que, por el momento este escenario es imposible; sin embargo, se mostró convencido de avanzar en la consolidación de algunas instituciones para garantizar una vida institucional adecuada al pluralismo que estamos viviendo en nuestro país.

Por su parte, Muñoz Ledo, en su intervención invitó a reflexionar sobre las siguientes preguntas: ¿Por qué hablamos de Reforma del Estado?, ¿qué significa Reforma del Estado?, ¿estamos pretendiendo una nueva constitución para el país?, o, ¿estamos pretendiendo un nuevo andamiaje institucional para el país?, ¿una nueva ingeniería constitucional?, o ¿nuevas reglas de juego del sistema político? En perspectiva de Derecho Comparado, destacó que, de las treinta y siete transiciones democráticas que han ocurrido en el mundo desde el año 1974 en todas ha habido una nueva definición constitucional.²¹

- 2.2.5. El 24 de enero de 2005, se realizó un encuentro, “Propuestas de la Reforma del Estado”, en el Casino Campo Marte de la ciudad de México y convocado por la Asociación Nacional de la Reforma del Estado, en que

²⁰ CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego, *Governabilidad democrática: ¿qué reforma?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, México, 2005, p. XVIII.

²¹ Véase “La reforma del Estado mexicano” en *Apuntes Legislativos*, Congreso del Estado de Guanajuato, México, 2005, p. 3

participaron José Ramón Cossío Díaz, Amalia García, Beatriz Paredes, José Woldenberg, Margarita Zavala, Porfirio Muñoz Ledo y Vicente Fox.

En este encuentro, el ministro José Ramón Cossío reconoció la necesidad de reformar todo aquello que sea necesario, a partir de dos condiciones: Primero, determinar las necesidades constitucionales como una tarea previa y autónoma a la propuesta de soluciones específicas; es decir, identificar los grandes problemas que determinan las necesidades y, posteriormente, buscar las soluciones específicas. Segundo, mantener una relación entre las necesidades a satisfacer y las propuestas hechas. Asimismo, advirtió que las reformas deben evitar insertarse en los tiempos y razones de la competencia política rumbo a la presidencia de la República en el 2006.

Aludiendo a la contienda de 2006, Amalia García, Gobernadora del estado de Zacatecas, señaló que es tiempo de pensar en lo más conveniente para la gobernabilidad en el futuro inmediato y, advirtió que, sólo existen dos opciones: no tomar posición o el enfrentamiento. Sin embargo, reconoció la necesidad de evolucionar a un régimen político más flexible e incluyente, a través de un nuevo diseño institucional con acuerdos políticos eficaces y una Reforma Democrática del Estado.

Por su parte, Beatriz Paredes, sugirió trascender la coyuntura y recordó que la gobernabilidad democrática del país requiere de acuerdos entre las fuerzas políticas –las dos terceras partes de las cámaras– para realizar reformas constitucionales. Apuntó que la discusión de las reformas estructurales están vinculadas a la temática de modernización económica en el marco de los paradigmas de la globalización y, se cuestionó, si México podrá prevalecer como Nación soberana sin renunciar a la modernidad y capitalizar las ventajas comparativas.

El académico y ex consejero presidente del IFE, José Woldenberg, dibujó la nueva radiografía del sistema político mexicano de gobiernos divididos, compartidos y-o yuxtapuestos. Reconoció que hay lagunas y temas pendientes en la ley electoral como: dotar de mayores facultades fiscalizadoras al IFE; reglamentar las precampañas; suspender la propaganda gubernamental durante un tiempo de las campañas electorales; elaborar fórmulas para que los partidos que pierdan su registro reintegren su patrimonio a la Federación; poner al día la Ley Federal de Radio y Televisión, es decir, crear un órgano colegiado que regule sobre

todo las concesiones en la materia, abrir paso a una mayor pluralidad de la oferta, ofrecer garantías de seguridad a los concesionarios, fomentar la producción nacional independiente, establecer el derecho de réplica, regular la compra de propaganda electoral, entre otras más. Pero sobre todo, a abrir paso en el país una reflexión sobre el propio régimen de gobierno, es decir, si el sistema de gobierno puede mantenerse intocable.

En este encuentro, la otrora diputada federal Margarita Zavala –actual esposa del Presidente Felipe Calderón Hinojosa– resaltó el significado de “reformular el Estado”, las implicaciones de la relación de los Poderes Públicos con los ciudadanos. Consideró que una reforma del Estado debe orientarse a satisfacer las necesidades de los habitantes y promover las condiciones que permitan la realización de los valores en los que cree la sociedad, esencialmente “el bien común, la justicia y la seguridad”.

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, presidente de la Asociación Nacional de la Reforma del Estado, señaló que la tarea es construir un nuevo sistema político y tejer los consensos esenciales para la sustentabilidad de la democracia y la viabilidad del país; “restaurar la República en toda su majestad.” Apuntó y reconoció que hay asuntos que exigen una pronta decisión como los relacionados con el proceso electoral: las facultades de fiscalización de los órganos electorales; medios concesionados en la campañas; modalidades de participación en los comicios de nuestros compatriotas en el exterior; la reelección inmediata de parlamentarios y autoridades municipales; diseñar un nuevo modelo de organización política que propicie la formación de mayorías estables de gobierno y mantenga por encima de la controversia a las instituciones del Estado; abolir el obsoleto presidencialismo y devolver a los ciudadanos la conducción de la política, entre otros.

En la conclusión del encuentro, el otrora presidente Vicente Fox, afirmó que todos los actores –la sociedad, los partidos políticos y los poderes públicos – deben vigilar que permanezca la democracia y prevalezca el Estado de Derecho; asumir la responsabilidad que les toca, promover acuerdos y negociaciones que conduzcan a las reformas más urgentes para México. Definió que la reforma política del Estado es una apuesta por la consolidación democrática; la cultura de respeto a las instituciones que fomente los acuerdos y la rendición de cuentas, cree lazos de comunicación democrática entre las instituciones y los ciudadanos; es un pacto para hacer del

Derecho y la política los bienes públicos que garanticen la justicia, la paz y el bienestar.²²

La celebración de estos eventos, durante este periodo de tiempo, han sido espacios de discusión en donde los distintos actores políticos, sociales, económicos civiles y académicos han planteado sus propuestas sobre distintos tópicos de la Reforma del Estado. Sin embargo, hasta antes de la publicación de la Ley para la reforma del Estado, no existía una obligatoriedad jurídica para que las fuerzas políticas y legisladores se pronunciaran en torno a cada uno de los subtemas de los cinco ejes temáticos que integraron la Agenda en esta materia, menos aún, para garantizar sus distintas aplicaciones.

3. Ley para la Reforma del Estado

La agenda política se define como la intervención de los legisladores en la tribuna de la Cámara a la que pertenecen, para expresar una posición, a nombre propio o de su fracción parlamentaria, en torno a temas relevantes del debate político nacional.²³ La agenda de la Reforma del Estado mexicano no fue la excepción, así lo demuestra el curso cronológico que siguió para convertirse en Ley.

3.1. Cronología de la Ley

- 3.1.1. El 14 de noviembre de 2006, el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, del Partido Revolucionario Institucional presentó la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado.
- 3.1.2. Con la intención de alentar la discusión, los acuerdos y la concreción de los cambios sustantivos a la Constitución y a la legislación secundaria, que adecuen y vigoricen el Estado social y de derecho de nuestro país, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión –Cámara de Origen– aprobó por unanimidad, el pasado 13 de febrero de 2007, la iniciativa de decreto de la Ley para la reforma del Estado.
- 3.1.3. El pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 20 de marzo de 2007, discutió el dictamen de las comisiones unidas del recinto de San Lázaro, aprobando en lo general y en lo particular con 378 votos la minuta del Senado, aunque con modificaciones, entre las que destaca la exclusión del tema hacendario de la iniciativa de Ley de reforma del Estado, devolviéndolo la minuta a la Cámara de Origen, es decir, al Senado de la República, para que discuta únicamente lo reformado de acuerdo con lo establecido en el inciso e) del artículo 72 constitucional.
- 3.1.4. Más adelante, con 105 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 29 de marzo de 2007, aprobó la Iniciativa de Ley para la reforma del Estado, concluyendo no sólo

²² *Ibidem*, pp. 3-4

²³ Fuente: Sistema de Información Legislativa.

el proceso colegislativo entre las cámaras de origen (Senado) y revisora (Diputados).

- 3.1.5. La Ley para la Reforma del Estado fue publicada el 13 de abril de 2007 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor al día siguiente.
- 3.1.6. Finalmente, la Ley para la Reforma del Estado concluyó su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; es decir, el 13 de abril de 2008, de conformidad con el Artículo Séptimo Transitorio de la Ley en comento.

Después de haber concluido el proceso de formación de la Ley para la Reforma del Estado, desde la iniciativa hasta su vigencia, cabe preguntar: ¿había necesidad de crear una ley para crear otras leyes como parte de la Reforma del Estado?, ¿la Ley fue el instrumento más adecuado para resolver los problemas que integraron la agenda de la reforma del Estado mexicano?, ¿la Ley para la Reforma del Estado se apegó al "canon" de las racionalidades de las técnicas legislativas; es decir, lingüística, lógica jurídica, pragmática, teleológica y ética?, ¿cuáles fueron los alcances y limitaciones de la Ley para la Reforma del Estado?

3.2. Análisis de la Ley

De acuerdo con las consideraciones planteadas en la exposición de motivos de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Congreso de la Unión, el motivo principal de impulsar una Ley de esta naturaleza radicó en la necesidad de llevar a cabo un proceso integral de reforma del Estado, a fin de lograr la reforma de las leyes e instituciones de México, a través de la concurrencia de las principales fuerzas y actores políticos del país, en un periodo de un año.

El cuerpo de la Ley para la Reforma del Estado se compone de 12 artículos y 7 artículos transitorios. El artículo 12 señala al Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales como sujetos obligados que deberían pronunciarse por los temas siguientes: I. Régimen de Estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial, y V. Garantías Sociales.

El proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado tomó como base las propuestas derivadas de las iniciativas, de los partidos políticos y foros de consulta en las siguientes etapas: I. Presentación de propuestas; II. Consulta pública; III. Negociación y construcción de acuerdos; IV. Redacción de los proyectos, y V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

En marco de la mesa redonda, "Los retos de la democracia", organizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,

el politólogo italiano de Florencia, Giovanni Sartori, dictó una serie de conferencias magistrales entre las que destaca, "Democracia y reforma política: Una propuesta de agenda para México", que se llevó a cabo el 11 de abril de 2007 en la Facultad de Derecho de la UNAM. En este escenario, Sartori consideró que sería un récord y ameritaría una medalla olímpica que se lograra en un año la Reforma del Estado, poniendo en duda la promesa de los diputados y senadores del Poder Legislativo.

Sin embargo, dichas declaraciones generaron una gran polémica entre los actores políticos mexicanos: Para el senador priista Manlio Fabio Beltrones aseguró que la duda de Sartori proviene del fallido proceso de reforma del Estado que encabezó en 1997 en Italia; además de calificar de "simplistas" y "pragmáticas" algunas de las "fórmulas únicas de Sartori" y rechazar que la reelección legislativa o la segunda vuelta electoral sean garantías de gobernabilidad. Por su parte, Leonel Cota Montaña, presidente nacional del PRD coincidió con Sartori y admitió que la Reforma del Estado simplemente es "incumplible" al advertir que la simple voluntad de los partidos "no es suficiente" para lograrla y que cualquier acuerdo en este sentido debe iniciar con la reforma electoral. En contra parte, los representantes del Partido del Trabajo, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa criticaron la opinión de Sartori, quien sostuvo que en la reforma del Estado debe regularse la permanencia de partidos minoritarios por no contribuir a la democracia.²⁴

Más allá de los anteriores cuestionamientos, es conveniente reflexionar sobre la necesidad de crear una ley para crear otras leyes y preguntarnos, si constituye el instrumento más adecuado para resolver los problemas contemplados en la agenda de la reforma del Estado mexicano.

Actualmente, el sistema político mexicano tiene una nueva configuración en diversos órdenes; a tal grado, que la mayoría de los actores políticos coinciden en replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, readecuar las estructuras a las nuevas circunstancias y problemas, revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y, en consecuencia, el ámbito y estilo de la gestión gubernamental, a través de la reforma del Estado.

No obstante lo anterior, también es cierto que se han creado leyes a sabiendas de que faltan medios necesarios para aplicarlas o cumplirlas, o bien, son premeditadamente ambiguas con el propósito de obtener el respaldo de opciones

²⁴ Véase artículo "Sartori cuestiona la temporadidad de la Reforma del Estado", publicado por Alfredo Sainez en la columna "Observatorio Ciudadano" del Periódico *Correo*, el 15 de Abril de 2007. Al respecto, Giovanni Sartori, ironizó: "Las promesas son promesas; puedo prometer enviarles flores y estoy seguro que no lo haré (...) Hay mucha carne en el asador, no estoy convencido de algunas de las sugerencias (...); en su mayoría, las nuevas reformas de los últimos 30 años en Latinoamérica han sido peores que las anteriores. No es ley de la gravedad, es la ley de la decadencia humana" y alertó que el sistema de elección por distrito provoca fragmentación y genera partidos minoritarios que sólo "chantajejan" para obtener poder.

políticas plurales, o simplemente, deliberadas por el político al considerar inconveniente dictar una ley racional o de calidad.

Considerando los anteriores supuestos y para impedir que el legislador abandone conscientemente la técnica legislativa, cuando la racionalidad de la ley se oponga a sus intereses políticos, se ha desarrollado la metódica de la legislación.²⁵

En nuestro caso, las y los legisladores de las cámaras del Congreso de la Unión, indistintamente de los intereses políticos, optaron por crear una Ley como el instrumento más adecuado para resolver los problemas de la reforma del Estado mexicano en los siguientes aspectos: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías Sociales, excepto en materia hacendaria.²⁶

Sin embargo, ¿hasta qué punto los congresistas mexicanos utilizaron las técnicas legislativas para hacer de la Ley para la Reforma del Estado una norma inteligible, sistemática, eficaz, efectiva y eficiente? y ¿hasta qué punto el procedimiento de decisión racional de los legisladores comprendió el análisis de factibilidad de la Ley; es decir, se verificó que efectivamente se disponga de los medios precisos para cumplirla y aplicarla, así como la evaluación de la regulación legal una vez puesta en funcionamiento?

Para dar una respuesta tentativa a estas preguntas es necesario analizar la Ley para la Reforma del Estado desde las perspectivas de las racionalidades de las técnicas legislativas, mismas que describimos a continuación.

3.2.1. Perspectivas de las técnicas legislativas

La teoría de la legislación comprende las distintas técnicas legislativas y tienen como objeto material común la ley, pero difieren en el objeto formal. Mientras la teoría de la legislación contempla como objeto formal los procesos de producción de leyes, es decir, la serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de las normas, los destinatarios o las personas a quienes está dirigida, el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley, los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines;

²⁵La metódica de la legislación es un discurso previo y en parte distinto al de técnica legislativa: previo, porque no da por supuesto la necesidad de dictar una ley para resolver un problema social, sino la concibe como una alternativa, y distinto, porque ofrece modelos de procedimiento que propicien una decisión racional.

²⁶ Véase exposición de motivos de la Ley para la reforma del Estado en Gaceta del Senado del 29 de marzo de 2007, que a la letra dice: "En el artículo 12 originalmente el Senado proponía que uno de los temas fuera el de reforma hacendaria, la colegisladora propuso retirar el punto debido a que es una materia que incluye tanto el aspecto fiscal como el presupuestario, y al ser ésta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo que se decidió suprimir el tema de reforma hacendaria. Al respecto estas Comisiones Unidas respetan la decisión de la Cámara de Diputados."

las técnicas legislativas tienen como objeto formal el conjunto de reglas que hay que seguir para hacer bien una ley. En este sentido, resulta conveniente preguntarnos: ¿la Ley para la Reforma del Estado se apegó al conjunto de técnicas legislativas o reglas lingüísticas, lógicas formales, pragmáticas, teleológicas y éticas?

Al respecto, resulta conveniente apuntar, que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 87, sólo establece que “todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”. En estricto sentido, el Reglamento pone énfasis en la racionalidad lingüística²⁷, soslayando los cánones de las otras racionalidades. Consecuentemente, no hay ningún imperativo legal que mandate u obligue al legislador apegarse a las recomendaciones de las técnicas lógicas formales²⁸, pragmáticas²⁹, económicas³⁰, teleológicas³¹ y éticas³¹, que abordan algunos conocedores del tema: De talla internacional, Manuel Atienza,³² y de estatura nacional, José Rafael Minor y José Roldan.³³

²⁷ La técnica lingüística concibe a la ley como racional si utiliza términos precisos, es decir, si no presenta problemas de indeterminación semántica. Los fines de esta racionalidad son la claridad, la precisión y la comprensión. El valor que la justifica es la comunicación. Por ello, el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez y claridad un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario), aun cuando no lo sea para el resto de la población.

²⁸ La técnica lógica formal o jurídico formal entiende por ley racional aquella que se inserta armónicamente en el ordenamiento jurídico y no plantea problemas de antinomias, lagunas o redundancias. Estas técnicas procuran la sistematicidad, entendida como la compatibilidad o armonía de la nueva ley con el conjunto más amplio al que se integra. Aquí la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico.

²⁹ La técnica pragmática considera que la racionalidad de la ley estriba en que ésta sea efectivamente cumplida por sus destinatarios. Aquí la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; es decir, garantizar la adecuación del comportamiento de los destinatarios, a lo previsto en la norma, por lo que el editor de la norma no sólo es quien tiene la facultad para dictarla, sino el órgano al que se presta obediencia y, los destinatarios, son aquellos individuos que deben prestar obediencia por ser los sujetos de la norma. Por tanto, una norma será más racional pragmática en la medida en que asegure los medios y los procedimientos adecuados para ser obedecida: Por ejemplo, los consensos y legitimaciones pueden garantizar la aplicabilidad de la norma.

³⁰ La técnica económica hace posible el intercambio con un máximo de bienestar bajo un mínimo costo posible, en términos económicos y sociales, obteniendo los mayores beneficios a través de la generación de los incentivos y estrategias pertinentes para el desarrollo económico.

³¹ La técnica teleológica mide la racionalidad de una ley en función de si es o no adecuada para lograr sus objetivos; o sea, se enfoca a determinar los fines del proyecto normativo. Aquí la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos, en virtud de que el sistema jurídico es considerado como el conjunto de medios para conseguir los fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la promoción de esquemas productivos, el abatimiento de la pobreza, etc. El valor que justifica los fines es el hacer efectivo, al máximo, los efectos sociales deseados y minimizar los indeseados.

³¹ La técnica ética se refiere a las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética como: la legitimidad, libertad, igualdad y justicia. En este tenor, los editores son todos aquellos que están legitimados para ejercer el poder normativo sobre los destinatarios, bajo las circunstancias que así lo permitan y los destinatarios serán todos los que están obligados moralmente a obedecer las leyes.

³² ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación” en *Elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, pp. 19-38

³³ MINOR MOLINA, José Rafael, ROLDAN XOPA, José, *Manual de Técnica Legislativa*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Porrúa, México, 2006, pp. 84-87

3.2.2. Opiniones especializadas

Por su parte, el Consejo del Observatorio Ciudadano de la Reforma del Estado, ante el vencimiento del plazo legal para el procesamiento legislativo de la Reforma del Estado, manifestó que la tarea dista de haber sido concluida, más aún, si la transición democrática y gobernabilidad continúan en riesgo. Aceptando sin conceder este supuesto, se puede sostener que falló la técnica teleológica, en razón de que el motivo principal de la Ley radicaba en la necesidad de llevar a cabo un proceso integral de reforma del Estado, fundamentalmente, para lograr las reformas de las leyes e instituciones de México. Aunado a ello, falló la técnica pragmática, ya que los destinatarios, es decir, el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales como sujetos obligados sólo se pronunciaron por las reformas en materia electoral y por el cambio del sistema judicial, el resto de los temas quedaron sin tratarse por la ley.

De tal forma, que los partidos políticos fueron incapaces de cumplir con el mandato de la propia Ley. Consecuentemente, se falló en la técnica pragmática, en virtud de que la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) no cumplió con la regla de construir acuerdos con base en el mayor consenso posible, e incluso –a decir del Consejo–, los partidos más que buscar consensos, desplegaron estrategias enfocadas a vetar posibles acuerdos por el papel relevante de los grupos de trabajo, que actuaban como instancias *cuasi* legislativas. En contraste, se señala que la función de la CENCA nunca fue sustituir el trabajo propiamente legislativo, sino aportar a éste los insumos de un proceso previo de análisis y sistematización de propuestas, así como de discusión y búsqueda de coincidencias. Sea lo uno u otro, se sostiene que la CENCA no era tampoco la instancia adecuada para ejercer vetos y alterar el sentido de los acuerdos; e incluso, consumadas las reformas constitucionales en materia electoral, en aras de los acuerdos entre los partidos y grupos parlamentarios, se violaron preceptos constitucionales, atentando contra la armonía, unidad y sistematicidad que demanda la técnica legislativa lógica formal.

En síntesis, el Consejo del Observatorio Ciudadano de la Reforma del Estado³⁴, afirmó que el espacio, en donde la totalidad de los acuerdos alcanzados se someten a la dinámica del trabajo legislativo es el Congreso de la Unión, lugar en el

³⁴ Véase Iniciativa Ciudadana para la Cultura del Diálogo en *Consejo del Observatorio Ciudadano de la Reforma del Estado*, publicada el 14 de abril de 2008 en webgrafía: www.iniciativaciudadana.org.mx

que los grupos parlamentarios ejercen su facultad de rechazar, modificar o aprobar los acuerdos resultantes del trabajo de la CENCA.

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, Jaime Cárdenas, Alberto Aguilar Iñárritu, Héctor Vasconcelos y Ricardo Baptista, integrantes de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado advirtieron que los partidos políticos incumplieron alrededor del 95 por ciento de los 532 compromisos firmados hace dos años en el contexto de la ley en la materia, por lo que deben asumir sus responsabilidades por esta omisión.³⁵ Esta omisión coincide con los señalamientos anteriores del Consejo, al reforzar la tesis de la ausencia de la técnica pragmática.

El fondo del problema es que la omisión o inactividad legislativa no está tipificada como una acción de inconstitucionalidad en la esfera federal, a diferencia de algunos países que si la contemplan en sus legislaciones como Yugoslavia, Portugal, Brasil, Venezuela, Costa Rica, Argentina, Alemania, Austria, España, Italia, Colombia y República Dominicana; o bien, entidades federativas, que tienen modelos locales de justicia constitucional referidos a la omisión legislativa como Chiapas, Tlaxcala, Veracruz, Coahuila y Quintana Roo, entre otras.³⁶

En este contexto, quedaron pendientes cambios sustanciales en términos de democracia participativa, federalismo, respeto a la autonomía municipal, derechos sociales, administración pública y cambios al Poder Judicial, entre otros.

En fin, estos fueron los alcances y límites de la Ley para la reforma del Estado, que ponen en duda, si realmente, el Estado mexicano se reformó en sus elementos básicos: población, territorio y gobierno.

A manera de conclusiones

1. La reforma del Estado es un proceso constante y dinámico, no un hecho estático y acabado, que obedece a la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas e instituciones y formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas demandas y expectativas políticas, económicas, sociales y culturales como resultado de la dinámica constante del desarrollo social. Consecuentemente, no existe una ley definitiva que reforme de manera atemporal y completamente al Estado.
2. Es imprescindible aprender las lecciones que nos dio la Ley para la Reforma del Estado y comprender que el sistema político mexicano tiene una nueva

³⁵ Periódico *La Jornada* del 16 de abril de 2009.

³⁶ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*, Cámara de Diputados LX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

configuración desde hace doce años con un sistema multipartidista, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene la mayoría absoluta para por sí misma impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias, menos aún, para promover reformas constitucionales. Por ello, es necesario guardar las formalidades y fomentar la práctica de cabildeo entre los distintos actores y partidos políticos, a través de la cultura de la tolerancia, el diálogo y el consenso, que implica un respeto al disenso para construir proyectos políticos comunes.

3. Es fundamental, hacer una revisión integral de nuestro marco jurídico, particularmente, del Congreso General de los Estados Unidos y establecer el imperativo legal para que los senadores y diputados federales elaboren leyes apegadas a los cánones de las racionalidades lingüísticas, lógicas formales, pragmáticas, económicas, teleológicas y éticas.
4. Tipificar a nivel federal la omisión o inactividad legislativa como una acción de inconstitucionalidad, y
5. Estar atentos al vértigo de los acontecimientos y cambios con el propósito de adecuar el marco jurídico a los anhelos y menesteres ciudadanas “antes que el destino nos alcance”. Tarea, sin duda, que corresponde asumir con ahínco y sentido de responsabilidad a los parlamentarios como representantes del pueblo.

Información completa, información perfecta y proceso legislativo ordinario

Por: Fermín Edgardo Rivas Prats ¹

Proceso legislativo: una mirada *ad intra* de la producción normativa

Sabemos que el proceso legislativo se identifica con “la serie de etapas que se siguen, a fin de producir, construir o modificar una ley”² o artículo constitucional. En este sentido el proceso legislativo indica el flujo o movimiento de la información, de acuerdo con una segmentación de espacios procesales, que van de los grupos parlamentarios a los que pertenecen los legisladores, de ahí al pleno y del pleno a comisiones. Decimos, entonces que los espacios procesales son tres (grupos parlamentarios, pleno y comisiones) y que éstos se encargan de desahogar las diferentes funciones o etapas del proceso.

Ahora bien, “este proceso se desarrolla bajo los siguientes pasos: la iniciativa de ley o decreto, el turnado a la Comisión de Dictamen, para su posterior discusión, aprobación y sanción en el salón del pleno, y su publicación en el periódico oficial para convertirla en Ley.”³ Así pues, el pleno funciona como origen y término del proyecto y una vez que ha sido sancionado, el pleno funciona como nodo de conexión con los subsistemas de decisión asociados a los tipos de reformas.

Para describir con mayor claridad el proceso legislativo, se presenta el siguiente enlistado:

1. Prerrogativa de los Senadores para presentar iniciativas conforme al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 71 de la CPEUM ⁴)
2. Después se solicita su inclusión en la propuesta del orden del día de la siguiente sesión ante la Mesa Directiva (art. 66 LOCGEUM).
3. Si la Mesa Directiva incluye el proyecto en el orden del día, el legislador que elaboró la iniciativa la presenta al pleno de la Cámara, en un término no mayor a diez minutos. Para eso la iniciativa debe tener los argumentos normativos y fácticos por la cual se justifica su necesidad (art. 55 y 56 del RGICGEUM, regla Décima Tercera RPCOD)
4. La presidencia de la Mesa Directiva, auxiliado por el secretario, turna la iniciativa a alguna de las comisiones competentes según la materia; puede darse el caso que se puede turnar a una o más

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”

² Cfr.

http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=74

³ Idem.

⁴ **Siglas:** CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; LOCGEUM.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; RGICGEUM.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos; RPCOD.- Reglas Provisionales sobre la Conformación del Orden del Día.

comisiones (art. 67 y 86 LOCGEUM), en cuyo caso se llama al dictamen “de comisiones unidas”.
5. Las comisiones tienen funcionarios que auxilian la labor de los legisladores. El Secretario Técnico es el funcionario que coordina y dirige los trabajos de la comisión, y él elabora los diferentes documentos, en especial los proyectos de dictámenes (art. 105 LOCGEUM)
6. Las comisiones ordinarias como órganos colegiados se reúnen de acuerdo a su agenda cada determinado tiempo, por lo menos una vez al mes, en donde se discuten los proyectos de dictámenes. Los dictámenes pueden ser en sentido afirmativo o negativo (art. 86 y 105 LOCGEUM)
7. Para que sea válido el dictamen de la comisión, éste debe ser votado y firmado por los integrantes. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas (art. 94 LOCGEUM), susceptibles de ser votadas
8. Al aprobarse el proyecto de dictamen, se presenta al pleno como dictamen de primera lectura, previa inclusión en el orden del día y, con el fin de que se informen todos los senadores, también se publica en la Gaceta Parlamentaria.(art. 82 LOCGEUM, 94 y 95 RGICGEUM).
9. La siguiente sesión del pleno se presenta el dictamen para segunda lectura y se procede a su discusión. Los dictámenes a discusión tienen prioridad en el orden del día (art. 30 y 95 RGICGEUM, regla Tercera RPCOD).
10. Algún integrante de la comisión dictaminadora, generalmente su presidente, explica los argumentos sobre los que se funda su dictamen. (art. 108 RGICGEUM)
11. Se pasa a discusión en lo general, dándose la palabra a un orador por cada grupo parlamentario para fijar su posición. Después se abre una ronda de oradores a favor y en contra, si así lo decide el pleno (art. 96 y 97 RGICGEUM).
12. Cuando hubieren hablado todos los oradores, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación nominal en lo general; en el segundo continuará la discusión; hasta agotarse los oradores, pasando a la votación. (art. 115 RGICGEUM)
13. Las votaciones se realizan de manera nominal. Estas son cuando se aprueba una ley en lo general, en lo particular o cuando hay dudas en una votación económica (art. 97 y 148 RGICGEUM)
14. Después, si fuera el caso, se procede a la discusión en lo particular sobre artículos reservados. El presidente formará dos listas de los legisladores que pidan la palabra, una para los que están en contra y otra en pro; los legisladores que participen hablarán alternativamente, empezando por los que están en contra. Cuando sólo hay oradores en pro, participarán hasta dos legisladores (art. 117, 118 y 120 RGICGEUM)
15. Para ser aprobado un dictamen de ley se requiere mayoría simple, esto es 50% más uno de los legisladores presentes, en el caso de una reforma constitucional, se requiere mayoría calificada, esto es, de las dos terceras partes de los presentes.(art. 72 y 135 CPEUM)
16. Sí un grupo parlamentario o un Senador está en contra del dictamen emitido por la comisión, esta minoría puede presentar un voto particular o de minoría por escrito, en el cual conste su posición al respecto y tiene derecho a presentarlo al pleno (art. 94 y 119 RGICGEUM).
17. La discusión puede suspenderse por llegarse a la hora que, por reglamento se termina la sesión, que la cámara acuerde, o bien para dar preferencia a un asunto que se considere más urgente o grave o por graves desordenes en el pleno, o bien por falta de quórum y por moción suspensiva. (art. 109 RGICGEUM)
18. Sí el proyecto es aprobado y es el caso, pasará a su discusión a la Cámara de Diputados, que en este caso funge como colegisladora y que organiza su proceso en los mismos términos expresados en este apartado. La Cámara de Diputados, que en adelante funcionará como cámara revisora. (art. 72 CPEUM), asume el dictamen aprobado en calidad de minuta y ésta deberá ser presentada al pleno de la revisora y será turnada a comisión, debiendo devolverla ésta al pleno para su presentación como dictamen de la minuta recibida.
19. Sí se aprueba por la revisora en sus términos, pasará al Poder Ejecutivo para que, en su caso, haga sus observaciones al H. Congreso de la Unión; en un término de 10 días útiles, si no hay observaciones se publicará en el Diario Oficial de la Federación (art. 72 CPEUM); en el caso de reformas constitucionales, antes del turno al Poder Ejecutivo para su promulgación la cámara revisora la turna a las legislaturas estatales de las que deberá recibir una votación en pro de las del 50%, en cuyo caso, la Cámara revisora formula una declaratoria en la que se da cuenta al pleno de la votación obtenida y el presidente de la sesión lo turnará al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario

Oficial.
20. Las observaciones que realice el Ejecutivo se llaman veto, y significa que rechaza en todo o en parte el proyecto de ley o decreto. Sólo las dos terceras partes del Congreso de la Unión pueden imponerse al veto y hacer que el proyecto se convierta en ley (art. 72 CPEUM)
21. El proyecto de ley obtiene plena vigencia un día después de publicado en el Diario Oficial.

Cecilia Mora-Donatto expone, de manera acabada y sistemática, el concepto de procedimiento legislativo. Según esta autora “el procedimiento legislativo está caracterizado por lo menos, por cuatro notas elementales, a saber: a) pluralidad de actos, b) pluralidad de sujetos, c) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos y d) la intención del procedimiento que es la consecución de un acto jurídico final al que se ordenan todos los actos procedimentales. Con base en estas notas ----continúa nuestra autora-- el procedimiento legislativo aparece como un instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, esto es, el Parlamento, expresa su voluntad legislativa, pero la trasciende de sus decisiones a que da lugar su utilización y concreta un principio constitucional de carácter fundamental: el principio democrático.”⁵

El procedimiento legislativo responde a criterios formales de validez de la norma que atienden la pregunta por la legalidad de los actos del poder legislativo; por ello, es común afirmar que, a partir del procedimiento legislativo ordinario, el poder legislativo controla los actos *ad intra* de la producción normativa que con frecuencia se corresponden con una sensibilidad *ad extra* dirigida hacia el entorno.

Ahora bien, sabemos que “una secuencia de procedimientos conforman un sistema”⁶. Por ello no es descabellado asumir que el procedimiento legislativo es -- y está conformado como— un sistema que aglutina y representa el sentido último de la institución legislativa y un mapa central de su organización y funcionamiento interno que le permite eslabonar los medios para concretar dicho sentido último. Es preciso reiterar entonces que el sistema alude a la organización y

⁵: Mora-Donatto, Cecilia. *Cambio político y Legitimidad funcional: El Congreso mexicano en su encrucijada*. México Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados. Col. Conocer para decidir 2006; 254pp. p. 81

⁶. Vera Smith, Fernando y Esther del Rocío Jimenez Muñoz. *Diagramas de flujo*. México Trillas 2008. p. 10; 149pp.

funcionamiento de una organización cualquiera y que el proceso legislativo es en sí mismo un sistema. Conclusión: el proceso legislativo es una manera útil para representar la organización y funcionamiento de la institución legislativa. Para analizarlo detalladamente en lo que sigue se construirá, por una parte, una caracterización de la sistematicidad del proceso legislativo y su dimensión de organización y funcionamiento y, por otra, una caracterización del sentido último de la institución legislativa para, sobre ese marco, poder contextualizar el Sistema Mexicano de Información Legislativa.

¿FUNCIONAMIENTO LEGISLATIVO, UN SISTEMA?

¿Por qué pensamos que el poder legislativo puede ser concebido como un sistema? En principio porque “el concepto de sistemas como universalmente aceptable se defiende con la evidencia de que en la práctica todo se puede concebir como un sistema. Sin embargo, la utilidad de la idea de sistema es mayor en un contexto dinámico, por ejemplo, en términos de sistemas que evolucionan con el tiempo.”⁷

Pero hay más, “un motor de automóvil es un sistema físico dinámico, pues su estado, caracterizado por cifras mensurables como temperatura, cantidad de gasolina disponible, presión de los cilindros, etc. Está cambiando constantemente; las organizaciones también son sistemas dinámicos puesto que cada uno de los muchos **datos** que caracterizan su estado en determinado momento –recursos disponibles, problemas por solucionar, decisiones por tomar, nivel de existencias, posición financiera, etc. –está también en evolución permanente.”⁸

De acuerdo con G. Sartori “el estudio del parlamento puede emprenderse desde tres puntos de vista. Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en qué condiciones se llega a ser cargo electo del parlamento. Segundo, en

⁷. Betancourt, Alberto León, *Organizaciones y Administración, Un enfoque de Sistemas*, Colombia, Norma, 1985, pp.309. p. 149

⁸ *Idem.*

referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento dentro del sistema político en su conjunto.”⁹

Y es justamente desde este enfoque funcional que el análisis del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SMIL) cobra relevancia bajo dos perspectivas bien diferenciadas. **Primera:** *ad intra*, se busca que un sistema de información tal ofrezca información construida a partir de los datos de la producción normativa y secuenciada según criterios funcionales y de flujo de funciones al interior del mismo proceso legislativo. **Segunda:** *ad extra*, se busca que un sistema de información tal, vincule funcionalmente el proceso legislativo con su entorno inmediato, es decir, con los congresos locales e institutos y centros de investigación legislativa y con su entorno mediato, es decir, con universidades y centros de investigación nacionales y eventualmente internacionales, a efecto de construir una red informativa sistémica y funcional que permita, por una parte, a las instituciones que son fuente u origen de información (Congresos, instituciones legislativas), homologar sus criterios de presentación de información de acuerdo al proceso legislativo y, por la otra, a las instituciones que son parte del entorno mediato, tanto enriquecer su acervo con información de primera mano como enriquecer el sistema con investigaciones generadas y de interés legislativo.

Así las cosas, la organización y funcionamiento del poder legislativo, que en sí mismo es un sistema, aparece como el punto de partida o la base de un sistema diferente y paralelo: el de la información sobre la producción normativa y hay que decir aún que el primero (proceso legislativo) ofrece satisfactoriamente la representación de las funciones *ad intra* de la labor legislativa; en tanto que, el segundo (SMIL), conecta funcionalmente la labor legislativa con el entorno inmediato y mediato de la labor legislativa.

⁹. Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid , Alianza Editorial pp. 368. p. 201. La negritas son mías.

Desde la perspectiva sistémica el sistema de información legislativa (SMIL) aparece como *un* complemento lógico de un sistema abierto y no cerrado sobre sí mismo. Ello significa que, si es verdad que la labor legislativa puede ser considerada como un sistema, debe ser asumida como un sistema abierto, en otras palabras, un sistema sensible a su entorno.

Ahora bien, ¿qué razones están a la vista para asumir al legislativo como un sistema abierto? Al respecto decimos ---con Sartori--- que dado que “el antecedente del parlamento en un significado del término comparable al que hoy se le confiere, se remonta al momento en que se dan estas tres condiciones: i) que el soberano se encuentre frente a un cuerpo colegial provisto de autoridad “representativa”; ii) que esta autoridad representativa sea bastante extensa para permitir a un parlamento hablar en nombre y por cuenta de los intereses generales del reino en su conjunto, es decir, de la parte más notable de la colectividad en su conjunto; iii) y que la autoridad del parlamento lo situé en condiciones de “tratar” con el soberano, es decir, de obtener a cambio del propio **consenso** una cierta fracción de poder soberano, o por lo menos el derecho a intervenir en ejercicio de éste”¹⁰, en otras palabras, dado que, en el origen, la razón de ser del Parlamento le llega “desde afuera” de sí mismo, pues es soberano en función del consenso que logre construir y en todo caso que ese consenso *representa* la voz del pueblo, pensamos que si la labor legislativa es un sistema, se trata de un sistema abierto; evidentemente, abierto a su contexto.

SENTIDO ÚLTIMO DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

La expresión “sentido último de la producción normativa” puede prestarse a cualquier cantidad de ambigüedades y erratas; por ello es menester dotarla de lindes bien específicos para aprovechar su utilidad sistémica y enmarcar en esa base el Sistema Mexicano de Información Legislativa

¹⁰. Ibid, p. 215

Fue M. Weber que afianzó la categoría de “sentido mentado de la acción” y la identificó con los motivos de la acción, así pues cuando planteamos el sentido de la institución legislativa lo que nombramos es el motivo que se relaciona causalmente con la labor legislativa ¿qué motivos tiene la función legislativa? o dicho en otros términos ¿en qué motiva su labor el poder legislativo? y aún más, ¿cómo distinguir motivos primeros de motivos últimos? Son preguntas que requieren una metodología para ser contestadas adecuadamente.

Por ello aplicaremos la distinción aristotélica de las causas, de acuerdo con esta metodología “la **causa eficiente**, es el principio del cambio; **la causa material**, o aquello de lo cual algo surge o mediante lo cual llega a ser; **la causa formal**, que es la idea o el paradigma, y es la esencia en que ‘es antes de haber sido’ y la **causa final** o el fin, hacia lo que algo tiende a ser. Por ello Aristóteles asume que, en la producción de algo, existe el concurso de varias causas y no sólo de una.”¹¹

Extrapolada la taxonomía de las causas al ámbito de la producción normativa podemos afirmar que la demanda o peticiones ciudadanas constituyen la causa eficiente de la producción normativa; por su parte la pluralidad de actos y de sujetos hacen la función de causa material; en tanto que las reformas y trámites legislativos sancionados constituyen la causa formal y por último la resolución de las problemáticas sociales (calidad normativa) es la causa final del sistema de producción normativa.

Ahora bien, si se construye un cruce del análisis de las causas del sistema de producción normativa con sus dimensiones de funcionamiento nombradas líneas arriba como *sistema* y *entorno*, se puede ver con claridad que sólo la causa material y la formal están dentro del sistema legislativo y que la causa eficiente y final están depositadas en su entorno o complemento sistémico. Ello explica el

¹¹. Cfr. **Causas**. en Ferrater Mora, José y Joseph-María Terricabras. *Diccionario de Filosofía*. Nueva edición revisada, aumentada y actualizada por el profesor Joseph-María Terricabras. Madrid, Ariel 1994. T. I

porque diversas voces teóricas de gran relevancia y actualidad vindican la preeminencia del entorno.

¿Preeminencia del entorno?

Ahora bien, sabemos por varios abordajes teóricos, entre los que destacan los aportados por Dieter Nohlen que el estudio de las instituciones debe plantearse *ad extra* si se quiere ubicar el grado de efectividad de las mismas y esta ubicación supone dar una ponderación importante al entorno. Desde esta perspectiva, el estudio de las instituciones debe ser un estudio contextualizado, de cuyo este enfoque “ha logrado acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática.”¹²

Así las cosas, las instituciones en general y la institución “poder legislativo” que hoy ocupa el centro de nuestra reflexión en particular, aparecen como supeditadas al contexto, ¿Cómo y a partir de qué elementos esto puede ser concebido de esta manera? Para N. Luhmann, “el punto de partida de cualquier análisis teórico-sistemático debe consistir en la diferencia entre sistema y entorno. Hoy en día --- continúa nuestro autor-, por cierto, existe sobre este punto un consenso específico. Los sistemas están estructuralmente orientados al entorno, y sin él, no podrían existir: por lo tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno, y utilizan sus límites para regular dicha diferencia. Sin diferencia con respecto al entorno no habría *autorreferencia* ya que la diferencia es la premisa para la función de todas las operaciones autorreferenciales. En este sentido, la conservación de los límites (*boundry maintenance*) es la conservación del sistema.”¹³

¹². Nohlen, Dieter, *El Institucionalismo contextualizado, la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Ob Cit. p. 13

¹³. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales*. p. 40. Las negritas son mías.

Ello significa que el sistema denominado líneas arriba “proceso legislativo” es el espacio sobre el cual el poder legislativo puede tener pleno control (*autorreferencia/autopoiesis*); en tanto que el entorno aparece como el espacio donde el sistema adquiere un sentido pleno o un sentido último. Si esto es así, una característica funcional importante del sistema de producción normativa es ser sensible al **entorno** toda vez que “la transición de la <<auto organización>> a la <<autopoiesis>> cambia el problema fundamental de referencia de la teoría en el campo de los sistemas abiertos al entorno.”¹⁴ Y habría que añadir que esta sensibilidad del ejercicio legislativo al entorno está planteada, en Roseau, en términos de **interdependencia** estratégica, tal y como se señala en el siguiente pasaje:

Cada pueblo encierra en sí una **causa** que lo dirige de una manera particular y que hacen de su legislación una legislación propia y exclusiva de él.¹⁵

Por ello se asume que “una característica esencial del parlamento es que en su seno se encuentran representadas (o si se quiere, presentes) una pluralidad de voluntades, creencias e intereses que hacen posible no sólo la confrontación y crítica mutua sino también la formulación de alternativas globales, bien sea en forma genérica o aproximada.”¹⁶

Representar voluntades, creencias e intereses plurales hace notar que el origen y el sentido último de la labor legislativa es el entorno (la realidad empírica) que, al tiempo, funciona como la causa final (*télos*) de las leyes. Y es que pensar “afuera” de las reglas institucionales de la institución parlamentaria permite completar el ciclo del sistema hacia el entorno legislativo.

Así pues, mientras el sistema “proceso legislativo” describe cuáles son las reglas formales para la presentación y eventual aprobación de leyes y reformas de ley; la

¹⁴. *Ibid.* p. 57

¹⁵. Rosseau JJ. El contrato social. p. 76

¹⁶. López Guerra, Luis. “Organización y funcionamiento del parlamento del futuro” en Pau i Vall, Francesc. El Parlamento del siglo XXI: VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Madrid, Tecnos-AELPA 2002; 293 pp; pp. 29-43, pp. 36-37

categoría “entorno legislativo” alude al conjunto de prácticas informales o reglas formales de otros subsistemas que, siendo externas a la discusión parlamentaria, acotan, cuando no determinan, la decisión parlamentaria (Ley).

La coherencia de los complejos simbólicos correctamente generados ha de juzgarse desde el punto de vista de su validez, la coherencia de un **sistema sometido a los influjos del entorno** ha de juzgarse desde el punto de vista del mantenimiento de su organización.¹⁷

Ello significa que, para los fines de construir parámetros de eficacia y aceptación de un sistema abierto, éste debe mantenerse abierto al influjo del entorno. Por su parte, el *estatus* de sistema abierto del poder legislativo es manifiesto y expreso a partir del análisis del procedimiento legislativo ordinario y del contraste con su entorno.

SISTEMA MEXICANO DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA Y ENTORNO

Ahora bien, sólo al contacto con el entorno, el sistema abierto puede determinar, afianzar y poner a examen su propia constitución funcional *ad intra*; es decir que, en el límite sistémico con el entorno el sistema abierto adquiere identidad y consistencia. El mismo N. Luhmann afirma en este punto que “mediante los límites, los sistemas pueden abrirse o cerrarse, en la medida que separan las **interdependencias** internas de las interdependencias entre sistema y entorno, y en la medida en que se **relacionan mutuamente**. Los límites son, en este sentido adquisiciones evolutivas por excelencia. Todos los desarrollos superiores de los sistemas y, sobre todo, los desarrollos de los sistemas con una *autorreferencialidad* interna cerrada, presuponen límites.”¹⁸

En este sentido cobra relevancia el Sistema Mexicano de Información Legislativa que, como hemos dicho líneas arriba, se origina en el sistema *ad intra* del proceso legislativo a la manera de un espiral que se basa en las funciones de la producción normativa y se dirige al entorno ¿cómo es que ocurre así? Veamos, por una parte

¹⁷ Habermas, J. *Teoría de la Acción comunicativa*. Tomo II. p. 323 (Las negritas son mías)

¹⁸ Luhmann, Niklás. *Sistemas Sociales*. p. 51 Las negritas son mías.

está claro que “las normas que regulan el proceso legislativo existen para evitar precipitaciones, improvisaciones y desorden en el conocimiento de las iniciativas que legalmente son del conocimiento del poder u órgano, pero por otra parte, es necesario reiterar que ellas tienden a sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de las iniciativas, todo con el fin de evitar actos defectuosos o viciados.”¹⁹

Sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de las iniciativas es un efecto (variable dependiente) del hecho mismo de normar los pasos de la producción normativa (variable independiente/dependiente/causa principal). En este caso causa y efecto se relacionan entre sí, empero, manteniendo su propio funcionamiento y proporción causal, son parte de sistemas paralelos, o mejor, espirales, interconectados y lo que es más notable, interdependientes. Ahora bien, ya hemos señalado líneas arriba que el Sistema Mexicano de información Legislativa es un esfuerzo y una acción que busca vincular funcionalmente el proceso legislativo con su entorno inmediato, es decir, con los congresos locales e institutos y centros de investigación legislativa y con su entorno mediato, es decir, con universidades y centros de investigación nacionales y eventualmente internacionales, a efecto de construir una red informativa sistémica y funcional, a partir de la información que se produce en el hecho mismo de sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de los trámites de la producción normativa.

INFORMACIÓN E INTERDEPENDENCIA

La noción de límite que aquí ha permitido separar, al menos analíticamente a partir de la taxonomía de las causas, el sistema del entorno es análoga a la noción de diferencia que permite distinguir entre las diversas fases de un procedimiento: ambas segmentan el flujo de funciones, mientras el límite lo hace de manera

¹⁹. Cfr. Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. México, Oxford University Press 1999. Volumen 1, 547pp. p. 301.

general la diferencia lo hace de manera particular. Ello significa que si el proceso legislativo se puede desagregar en veintiún funciones bien diferenciadas, el flujo funcional tiene veintiun posibilidades de diferencia antes de pasar por el estado limítrofe que separa el sistema del entorno y a travesar nuevas fases de un nuevo sistema depositado ahora en el entorno.

La teoría de los sistemas enseña que en cada diferencia se genera en automático información, pues la información es el resultado de las diferencias marcadas por fases o pasos al interior de un sistema. Para decirlo en términos de N. Luhmann “una información se da siempre y cuándo un acontecimiento selectivo (externo o interno) pueda sancionar selectivamente en el sistema, es decir, cuándo pueda seleccionar estados de sistema. Ello presupone la capacidad de orientarse por diferencias (en forma simultánea o consecutiva) que parece estar atada a su vez a un *modus* operativo autorreferencial del sistema. Ello significa que las diferencias empiezan a accionar como tales cuando y "cuanto" pueden ser tratadas como información en los sistemas autorrefereciales.”²⁰

Al segmentar el proceso legislativo en sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de los trámites que requieren de sanción legislativa, el resultado es que se genera información en cada una de esas fases. El Sistema Mexicano de Información Legislativa, al tender al entorno hace cruzar esta información del sistema justamente al entorno y con esta simple acción se abre paso a la interdependencia estratégica pues “lo que designa al concepto de límite es que los procesos, al rebasar los límites previamente fijados (por ejemplo, en el intercambio de energía o de información), se colocan bajo situaciones distintas de continuidad (por ejemplo, bajo otras situaciones de aplicabilidad o de consenso)”²¹

Interdependencia estratégica significa que cada una de las instituciones que participan en el Sistema Mexicano de Información Legislativa, se constituyen en nodos productores de información, pero que en el mapa general de participantes,

²⁰. Cfr. Luhmann. *Ob Cit.* p. 62

²¹. *Ibid.* p. 41

ninguno de ellos tiene control absoluto del sistema de la red de información sino que, por el contrario, la fortaleza del sistema en red es justamente la interdependencia estratégica de cada participación en el equilibrio general de todo el sistema.

Dicho equilibrio reposa y está fundado en las categorías de “información completa” e “información perfecta”; “decir que un juego es de información perfecta o imperfecta es decir algo acerca de sus reglas. Un juego es de información perfecta si y sólo si las reglas especifican que cada conjunto de información contiene exactamente un nodo. Decir que un juego es de información completa e incompleta es decir algo acerca de qué se sabe sobre las circunstancias en las que se juega el juego.”²²

Así pues, para los fines de la presente reflexión, entenderemos por información completa al diseño de información derivada de los veintiun pasos del proceso legislativo; un diseño ideal compuesto por segmentos variados y diferencias múltiples que permitan, por una parte, problematizar la información y, por la otra, ofrecer información derivada del universo de diferencias *ad intra* del sistema, capaz de generar utilidad y calidad para el usuario. Esta característica de la información es observable al interior de cada nodo de información.

Por su parte, entenderemos como información perfecta al exacto grado de homologación de la información que ofrecen los diversos nodos del sistema en red. Si hay información completa en cada nodo es útil que la haya de manera homogénea y con un mismo parámetro en todos los nodos, por ello esta característica de la información es observable en la red de nodos en su conjunto.

COMENTARIO FINALES: HACIA EL TIPO IDEAL DE SISTEMA MEXICANO DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA

²². Jiménez Ruiz, F.J. *Teoría de juegos y Ciencia Política*. México UNAM-FCPyS 2004. Serie Working Papers # 3. 104pp. p. 29

Cuando M. Weber explica en su *Economía y Sociedad* la noción de “tipo ideal” lo hace de la siguiente manera: “La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología –en méritos de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad- como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (efectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional.²³ Así el tipo ideal expone “cómo se desarrollaría una forma especial de conducta humana, sí lo hiciera con todo rigor con arreglo al fin, sin perturbación alguna de errores y afectos, y de estar orientada de un modo *unívoco por un solo fin*.²⁴

Es útil tener a la vista la noción de tipo ideal cuando se busca reflexionar sobre el Sistema Mexicano de Información Legislativa pues, como hemos descrito líneas arriba, si uno de los propósitos centrales de un sistema tal es ofrecer información completa y perfecta basada en la producción normativa en todo el país a efecto de mejorar la toma de decisiones legislativas, facilitar el consenso y posibilitar de mejor manera el acceso a la información pública, resalta entonces la necesidad de construir un tipo ideal para un sistema que busque racionalmente cubrir dichos objetivos.

Al avanzar en esta dirección, proponemos el cuadro 1.1 que plantea tres tipos diferentes sobre el Sistema Mexicano de Investigación Legislativa que va de lo real a lo ideal; se trata de tipos contruïdos que toman distancia de la realidad empírica para ofrecer un nuevo orden de presentación de la información con base en información pública planteada a partir del proceso legislativo ordinario, misma que actualmente ya está en línea pero que, por la manera en que está presentada/organizada, en ocasiones puede resultar de difícil acceso para el usuario.

²³. Weber, Max. *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echevarría, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1922, decimosexta reimpression, 2005. pp. 1237. p.7

²⁴. Idem.

En este sentido, el segmento que corresponde a lo real describe el nivel de acceso promedio de bases de datos ya existentes, como los notables esfuerzos de la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ambas cámaras del Congreso de la Unión; el segmento de lo posible adiciona criterios funcionales de la teoría de los sistemas como el seguimiento de agendas legislativas de los congresos, así como información focalizada en los Grupos Parlamentarios; mientras que el tipo ideal adiciona a este planteamiento progresivo información particular sobre cada uno de los legisladores como sujetos depositarios de la facultad de iniciar leyes.

Huelga decir que los tipos, incluido el ideal, son aproximaciones inacabadas y perfectibles, lo verdaderamente notable es que con el Sistema Mexicano de Investigación Legislativa el poder legislativo en México da un gran paso en la difícil tarea de homologar su información bajo un sistema en red.

Cuadro 1.1		
REAL	POSIBLE	IDEAL

<p>1. Seguimiento de la Gestión legislativa en el Congreso de la Unión de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Iniciativas presentadas y turnadas. ✓ Minutas recibidas según cámara de origen. ✓ Minutas enviadas según cámara de origen ✓ Instrumentos internacionales ✓ Propositiones con punto de acuerdo. ✓ Ratificaciones de grados militares ✓ Ratificaciones de grados navales ✓ Permisos al Ejecutivo Federal para ausentarse del País ✓ Ratificación de personal diplomático ✓ Permisos para prestar servicios ✓ Permisos para usar y aceptar condecoraciones ✓ Nombramientos ✓ Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 	<p>1. Seguimiento de la Gestión legislativa por tema (a nivel federal) de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Iniciativas presentadas y turnadas. ✓ Minutas recibidas según cámara de origen. ✓ Minutas enviadas según cámara de origen ✓ Instrumentos internacionales ✓ Propositiones con punto de acuerdo. ✓ Ratificaciones de grados militares ✓ Ratificaciones de grados navales ✓ Permisos al Ejecutivo Federal para ausentarse del País ✓ Ratificación de personal diplomático ✓ Permisos para prestar servicios ✓ Permisos para usar y aceptar condecoraciones ✓ Nombramientos ✓ Historia de los cambios constitucionales por artículos ✓ Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 	<p>1. Seguimiento de la Gestión legislativa por tema (a nivel federal y local) de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Iniciativas presentadas y turnadas. ✓ Minutas recibidas según cámara de origen. ✓ Minutas enviadas según cámara de origen ✓ Instrumentos internacionales ✓ Propositiones con punto de acuerdo. ✓ Ratificaciones de grados militares ✓ Ratificaciones de grados navales ✓ Permisos al Ejecutivo Federal para ausentarse del País ✓ Ratificación de personal diplomático ✓ Permisos para prestar servicios ✓ Permisos para usar y aceptar condecoraciones ✓ Nombramientos ✓ Historia de los cambios constitucionales por artículos ✓ Insumos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Agenda Legislativa a nivel federal (última legislatura).	2. Agenda Legislativa a nivel federal (últimas dos legislaturas).	2. Agenda Legislativa a nivel federal (desde la L Legislatura) y local.
3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal	3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal	3. Reformas y nuevas leyes aprobadas a nivel federal y local.
4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.	4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.	4. Trámites parlamentarios: Reformas constitucionales, leyes nuevas, reformas a leyes secundarias y decretos.
5. Trabajo en Comisiones a nivel federal	5. Principales actividades en el Congreso de la Unión	5. Principales actividades en el Congreso de la Unión y en los Congresos de los Estados.
6. Historia de los cambios constitucionales por artículo.	6. Trabajo de legisladores a nivel federal	6. Propuestas por consenso.
7. Votaciones en el Pleno a nivel federal	7. Trabajo en Comisiones a nivel federal	7. Propuestas según origen.
	8. Cumplimiento de a agenda legislativa por tema	8. Trabajo de legisladores a nivel federal y local.
	9. Iniciativas presentadas por Grupo Parlamentario a nivel federal y local	9. Trabajo en Comisiones a nivel federal y local.
	10. Iniciativas presentadas por legislador a nivel federal y local	10. Cumplimiento de la agenda legislativa por tema.
	11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.	11. Historia de los cambios constitucionales por artículo.
	12. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local	12. Iniciativas presentadas por Grupo Parlamentario a nivel federal y local
		13. Iniciativas presentadas por legislador a nivel federal y local.
		14. Asistencia al Pleno a nivel federal y local
		15. Votaciones en el Pleno a nivel federal y local por tema

“El Régimen Fiscal de PEMEX y la asignación de los ingresos presupuestarios excedentes petroleros y no petroleros del Gobierno Federal, 2006-2009”

Por: Mtro. Reyes Tépach Marcial

Resumen:

El objetivo de esta ponencia es describir los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos que integran el Régimen Fiscal de PEMEX, analizar la carga fiscal que PEMEX y sus organismos subsidiarios tienen que pagar al Gobierno Federal, así como, identificar el origen y asignación de los excedentes petroleros y no petroleros del país.

**El Régimen Fiscal de PEMEX y la asignación de los ingresos
presupuestarios excedentes petroleros y no petroleros, 2007-2009**

<i>Contenido</i>	<i>Página</i>
Introducción.	3
Resumen Ejecutivo	4
1. La evolución del Régimen Fiscal de PEMEX.	6
2. La descripción de los Derechos, Impuestos y Aprovechamientos que conforman el Régimen Fiscal de PEMEX.	7
2.1. El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de Derechos con destino específico, publicado el 1 de octubre del 2007.	7
2.2. El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos especiales con destino específico, publicado el 13 de noviembre del 2008.	14
2.3. El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de Impuestos.	17
3. Los ingresos públicos que el gobierno Federal recauda por la actividad petrolera.	19
3.1. Algunas características de la recaudación de la actividad petrolera.	22
3.2. La asignación de los derechos a los hidrocarburos con destino específico.	27
3.3. Los ingresos excedentes provenientes de la actividad petrolera.	29
4. Los ingresos presupuestarios excedentes del Gobierno Federal.	30
4.1. La regulación y asignación de los ingresos presupuestarios excedentes del Gobierno Federal.	30
4.2. Los ingresos excedentes brutos y netos del Gobierno Federal.	34
4.3. La asignación de los ingresos excedentes del Gobierno Federal durante el primer trimestre del 2009.	35
4.4. Los saldos y montos de la reserva de los fondos de estabilización y de los programas y proyectos de inversión.	36
Consideraciones Finales.	38

Introducción.

Uno de los rubros más importantes en el ámbito de las finanzas públicas del país está relacionado con el Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMEX), a través del cual, se definen las obligaciones tributarias (impuestos) y no tributarias (derechos, productos, aprovechamientos) que esta Paraestatal está obligada a pagarle al Gobierno Federal, así como el destino de los ingresos provenientes de la actividad petrolera nacional.

A través del Régimen Fiscal de PEMEX, se identifican los impuestos, los derechos, los aprovechamientos; así como sus respectivas tasas y bases gravables que el Gobierno Federal aplica a la actividad petrolera nacional.

El objetivo de esta ponencia es describir el Régimen Fiscal de PEMEX, evaluar la carga fiscal que PEMEX y sus organismos subsidiarios tienen que pagar al Gobierno Federal, así como, identificar el origen y asignación de los excedentes petroleros y no petroleros del país.

La ponencia se divide en cuatro apartados, los cuales se describen brevemente:

En el primero, se describe a grandes rasgos la evolución reciente del Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos, el cual, durante el ejercicio fiscal 2008 se integró de seis derechos con destino específico y para el 2009 se adicionaron tres derechos especiales que también tienen un destino específico.

En el segundo, se describe las tasas con sus respectivas bases impositivas, el destino específico de la recaudación y los pagos provisionales de los derechos, impuestos y aprovechamientos, excepto el Impuesto Sobre la Renta, que conforman el Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos, impuestos productos y aprovechamientos

En el tercero, se evalúa la recaudación de los ingresos provenientes de la actividad petrolera que PEMEX tiene que pagarle al Gobierno Federal, algunas características relevantes de esta recaudación, el destino de los derechos específicos y la cuantificación de los ingresos petroleros excedentes.

En el cuarto, se expone el marco regulatorio de los ingresos presupuestarios excedentes, se estiman los excedentes petroleros y no petroleros generados en México, identificando su origen y asignación.

Resumen Ejecutivo

Para el periodo 2006-2009, las obligaciones fiscales pagadas por PEMEX al Gobierno Federal relacionadas con la actividad petrolera nacional evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ En el año 2006 pagó 923 mil 022.8 mdp;
- ✓ En el año 2007 pagó 936 mil 525.0 mdp;
- ✓ En el año 2008 pagó 1 billón 054 mil 626.2 mdp;
- ✓ En el año 2009, la Cámara de Diputados aprobó 1 billón 088 mil 311.0 mdp;
- ✓ En primer cuatrimestre del 2008 se estimó un pago preliminar de 306 mil 882.9 mdp; y
- ✓ En primer cuatrimestre del 2009 se estimó un pago preliminar de 250 mil 733.7 mdp.

Durante este periodo, los ingresos que el Gobierno Federal obtuvo por la actividad petrolera del país fueron equivalentes al 8.51% del PIB en promedio anual y 38.57% de la recaudación total de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal (sin considerar el endeudamiento interno y externo).

En estos años, se registró un excedente promedio en la recaudación de las obligaciones fiscales de la actividad petrolera estimada en 120 mil 376.17 mdp, (excluyendo el faltante del primer trimestre del 2009), los cuales evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ En el año 2006 fue de 108 mil 315.70 mdp;
- ✓ En el año 2007 fue de 63 mil 853.40 mdp;
- ✓ En el año 2008 fue de 188 mil 959.40 mdp; y
- ✓ Para el primer trimestre del año 2009 se presentó una pérdida en la recaudación por 61 mil 026.20 mdp.

Casi la totalidad de los ingresos petroleros excedentes provenientes de los derechos a los hidrocarburos tienen un destino específico, sin embargo, otra parte conforman una gran bolsa que junto con la recaudación de los ingresos excedentes no petroleros integran los excedentes presupuestarios del Gobierno Federal, los cuales se asignan de conformidad con *la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)* y *la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*.

En el año 2007, los ingresos presupuestarios excedentes del Gobierno Federal se estimaron en 247 mil 372.6 mdp y en el año 2008 fueron de 315 mil 476.2 mdp, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

- Para gasto de inversión en infraestructura se destinaron 85 mil 728.8 mdp en el 2007 y 75 mil 415.1 mdp en el 2008;
- Para las dependencias que generen el excedente con destino específico se asignaron 39 mil 833.5 mdp en el 2007 y 68 mil 121.0 mdp en el 2008;
- Para las entidades que generen el excedente se destinaron 47 mil 967.7 mdp en el 2007 y 51 mil 327.1 mdp en el 2008; y
- Para compensaciones, ampliaciones automáticas, conformación de fondos de estabilización y de programas y proyectos de inversión que forman parte de los ingresos excedentes brutos se destinaron 73 mil 842.6 mdp en el 2007 y 124 mil 613.1 mdp en el 2008.

Los ingresos excedentes netos ascendieron a 99 mil 446.6 mdp, y se distribuyeron de acuerdo con *el artículo 19, fr. IV de la LFPRH*, de la siguiente manera:

- 39 mil 778.6 mdp para el Fondo de Estabilización de los ingresos petroleros;
- 24 mil 861.7 mdp para el Fondo Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- 24 mil 861.7 mdp para el Fondo de PEMEX; y
- 9 mil 944.7 mdp para Inversión en Entidades Federativas.

1. La evolución del Régimen Fiscal de PEMEX.

Para los ejercicios fiscales 2000 al 2005, los derechos, los impuestos y aprovechamientos que conformaron el Régimen Fiscal de PEMEX y que esta Paraestatal y sus organismos subsidiarios estuvieron obligados a pagar se regularon en *el artículo 4º ó 7º de la Ley de Ingresos de la Federación*, así como, en *el Título Segundo: De los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de Bienes del Dominio Público; Capítulo XII: De los Hidrocarburos, de la Ley Federal de Derechos*.

A partir del año 2005, el Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos a los hidrocarburos fue sujeto de las siguientes reformas:

- El 21 de diciembre del 2005, se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Título Segundo: De los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de Bienes del Dominio Público; Capítulo XII: De los Hidrocarburos, de *la Ley Federal de Derechos*.
- El 1 de octubre del 2007, se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de derechos, en materia de hidrocarburos, y se derogan y reforman diversas disposiciones del Decreto que reforma diversas disposiciones del Título Segundo, Capítulo XII, de *la Ley Federal de Derechos*, publicado el 21 de diciembre del 2005.
- El 13 de noviembre del 2008, se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de *la Ley Federal de Derechos*, relativo al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.

El Decreto que se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* del 1 de octubre del 2007 y que entró en vigor el 1 de enero del 2008, diseñó el Régimen Fiscal de PEMEX con los siguientes seis Derechos, los cuales, tienen un destino específico: Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos (DOSH); Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía (DICTME); Derecho para la Fiscalización Petrolera (DFP); Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE); Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DESEPC) y Derecho Único Sobre Hidrocarburos (DUSH).

Por su parte, el Decreto publicado en *el Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre del 2008 que entró en vigor un día después de su publicación, se adicionaron a los seis derechos ya existentes los siguientes tres derechos especiales: Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos (DSEH), Derecho Especial sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec (DESHCPCH) y Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas

Profundas (DESHCAP). Ningún derecho sobre hidrocarburos existente sufrió modificaciones.

En el Decreto del 13 de noviembre del 2008, se estableció un régimen cedular y diferenciado que permite el desarrollo de proyectos en zonas con características geológicas complejas en condiciones de rentabilidad para PEMEX, como es el caso de los campos ubicados en el Paleocanal de Chicontepec y los localizados en aguas profundas. También se reconoce que los costos asociados a las diversas tecnologías que deben emplearse para su exploración y explotación son mayores.

2. La descripción de los Derechos, Impuestos y Aprovechamientos que conforman el Régimen Fiscal de PEMEX.

Las tasas con sus respectivas bases impositivas, el destino específico de la recaudación y los pagos provisionales de los derechos, impuestos y aprovechamientos, excepto el Impuesto Sobre la Renta, que conforman el Régimen Fiscal de PEMEX y que esta Paraestatal y sus organismos subsidiarios están obligados a pagar al Gobierno Federal, se exponen de manera sintética.

2.1. El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de Derechos con destino específico, publicado el 1 de octubre del 2007.

El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos, publicado en *el Diario Oficial de la Federación del 1 de octubre del 2007* se integra de los siguientes seis derechos con destino específico:

- a. *Los artículos 254, 255, 257 Sextus, 259 Ter, 260, 261, así como los artículos Cuarto, Quinto y Octavo Transitorios de la Ley Federal de Derechos, regulan el **Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos (DOSH)**, en los siguientes términos:*

PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho, aplicando una tasa del 74% en el año 2008; 73.5% en el año 2009; 73% en el año 2010; 72.5% en el año 2011 y del 71.5% a partir del 2012 sobre la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas.

A cuenta del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, se harán pagos provisionales mensuales, a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél a que correspondan los pagos provisionales, aplicando la tasa correspondiente al ejercicio fiscal en curso al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponda el pago, disminuyéndose de dicho valor las deducciones permitidas.

Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales de este derecho efectivamente pagados en los meses anteriores

correspondientes al ejercicio de que se trate, siendo la diferencia el pago provisional por enterar.

Las deducciones permitidas y que PEMEX puede acreditar están reguladas en *el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos* y se relacionan con las inversiones y los costos que generen el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural; algunos derechos como el extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización, para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, para la fiscalización petrolera; y un monto adicional relacionado con el gas natural no asociado extraído.

De conformidad con *el artículo 257 Sextus de la Ley Federal de Derechos*, para el Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, para el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec y para el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas, algunos costos y gastos que no son deducibles son los siguientes: los costos en que se incurra por negligencia o fraude de PEMEX Exploración y Producción; las comisiones pagadas a corredores; los costos relacionados con la comercialización o transporte de petróleo crudo o gas natural más allá de los puntos de entrega; los gastos relacionados con el empleo de un experto independiente con el propósito de resolver disputas; entre otros.

De acuerdo con *el artículo 261 en relación con el Octavo Transitorio de la Ley Federal de Derechos*, la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, por el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec y por el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas se destinará para la Recaudación Federal Participable y para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

La parte de la Recaudación Federal Participable que provenga de estos derechos se obtendrá del producto de multiplicar la recaudación de cada uno de estos derechos por la tasa de 81.72% en el año 2008; la tasa de 82.52% en el año 2009; la tasa de 83.28% en el 2010; la tasa de 83.96% en 2011 y la tasa de 85.31% a partir del año 2012.

Asimismo, el 3.17% de la recaudación obtenida por cada uno de estos derechos se multiplicará por el factor que corresponda a cada año; el monto que resulte de esta operación, se destinará a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

Los factores que se aplicarán para obtener los recursos que se asignan a los municipios colindantes son los siguientes: 0.0142 para el año 2008; 0.0143 para el año 2009; 0.0145 para el año 2010; 0.0146 para el 2011 y 0.0148 a partir del año 2012.

PEMEX-Exploración y Producción realizará pagos diarios, incluyendo los días inhábiles, anticipos a cuenta de este derecho, como mínimo, por las siguientes cantidades:

Año	Cuadro No. 1. La carga fiscal diaria y semanal del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.
2006	✓ 585 millones 597 mil pesos. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 4 mil 110 millones 437 mil pesos. (Artículo 7, fr. I de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006).
2007	✓ 525 millones 266 mil pesos. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 3 mil 686 millones 967 mil pesos. (Artículo 7, fr. I de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007).
2008	✓ 502 millones 044 mil pesos. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 3 mil 757 millones 041 mil pesos. (Artículo 7, fr. I de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008).
2009	✓ 757 millones 655 mil pesos. Además, Pemex-Exploración y Producción enterarán el primer día hábil de cada semana del ejercicio fiscal un pago de 5 mil 318 millones 152 mil pesos. (Artículo 7, fr. I de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009).
2009	✓ 733 millones 369 mil pesos. Además, el primer día hábil de cada semana del ejercicio fiscal deberá efectuar un pago de 5 mil 147 millones 689 mil pesos. (Artículo 7, fr. I de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009).

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Ley de Ingresos de la Federación, 2006-2008.

- b. *Los artículos 254 Bis, 258 y Sexto Transitorio de la Ley Federal de Derechos* regulan el **Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía (DICTME)**, en los siguientes términos:

De acuerdo con *los artículos 254 Bis y el Sexto Transitorio de la Ley Federal de Derechos*, PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho aplicando la tasa del 0.15% en el año 2008; 0.30% en el año 2009; 0.40% en el año 2010; 0.50% en el año 2011 y 0.65% a partir del año 2012 al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.

De acuerdo con *el artículo 258 de la Ley Federal de Derecho*, los conceptos de valor anual de petróleo crudo y gas natural extraído aplican para el cálculo del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía y para el Derecho para la Fiscalización Petrolera, y se definen de la siguiente manera:

- El valor del petróleo crudo extraído se entenderá como la suma del valor de cada tipo de petróleo crudo extraído. El valor de cada tipo de petróleo crudo extraído se entenderá como el precio promedio de exportación por barril de petróleo crudo, en el periodo de que se trate, multiplicado por el volumen de barriles de petróleo crudo extraído en el mismo periodo. En el caso de que algún tipo de petróleo crudo comercializado dentro del país no haya sido exportado, el precio promedio ponderado se calculará ajustándolo por la

calidad del petróleo crudo de que se trate, de acuerdo con el contenido de azufre y los grados API que contenga;

- El valor del gas natural extraído se entenderá como el precio promedio que en el periodo que corresponda haya tenido la unidad térmica de gas natural enajenado por el propio contribuyente, multiplicado por el volumen de gas natural extraído en el mismo periodo por el que esté obligado al pago del derecho.

El cálculo del pago del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía y del Derecho para la Fiscalización Petrolera recaerá sobre la totalidad del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos. Por gas natural extraído, se entenderá la extracción de la totalidad de gas natural menos el gas natural utilizado para la producción de hidrocarburos.

El pago provisional del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía se calculará aplicando al valor del petróleo crudo y gas natural extraído desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del trimestre al que corresponda el pago, la tasa correspondiente del ejercicio fiscal del que se trate. Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados de este derecho, realizados en los trimestres anteriores correspondientes a dicho ejercicio, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.

De acuerdo con *el artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Derechos*, la recaudación anual que genere la aplicación de este derecho se distribuirá conforme a la siguiente tabla:

Cuadro No. 2. Distribución de la Recaudación del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía.		
2008	2009	2010 adelante
I. El 53% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos.	I. El 63% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos.	II. El 63% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos.
III. El 2% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos para la formación de recursos humanos.	IV. El 2% al Fondo CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos para la formación de recursos humanos.	II. El 2% al Fondo CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos para la formación de recursos humanos.
V. El 35% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo.	III. El 20% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo.	IV. El 15% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo.
V. El 10% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética.	VI. El 15% al Fondo de Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética.	IV. El 20% para el Fondo de Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética.

Fuente: Artículo sexto transitorio de la Ley Federal de Derechos.

- c. *Los artículos 254 Ter y 258 de la Ley Federal de Derechos* regulan el **Derecho para la Fiscalización Petrolera (DFP)**, en los siguientes términos:

PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho aplicando la tasa de 0.003% al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.

El pago provisional se calculará aplicando al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del trimestre al que corresponda el pago, la tasa de 0.003%. Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados de este derecho, realizados en los trimestres anteriores correspondientes a dicho ejercicio, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.

La recaudación anual que genere la aplicación del derecho a que se refiere este artículo, se destinará a la Auditoría Superior de la Federación, para la fiscalización del gasto relacionado con los derechos a los hidrocarburos.

- d. *El artículo 255 de la Ley Federal de Derechos* regulan el **Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE)**, en los siguientes términos:

PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho cuando en el año el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda de 22.00 dólares de los Estados Unidos de América, conforme a la siguiente tabla:

Cuadro No. 3. Factores que determinan el pago anual del Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.	
Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano exportado. (dólares de los Estados Unidos de América)	Por ciento a aplicar sobre el valor anual del total de las extracciones de petróleo crudo en el año
22.01-23.00	1%
23.01-24.00	2%
24.01-25.00	3%
25.01-26.00	4%
26.01-27.00	5%
27.01-28.00	6%
28.01-29.00	7%
29.01-30.00	8%
30.01-31.00	9%
Cuando exceda de 31.00	10%

Fuente: Artículo 256 de la Ley Federal de Derechos.

Cuando el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado se ubique dentro de los rangos establecidos en la tabla anterior, se aplicará el por ciento que corresponda al valor anual del petróleo crudo extraído en el año, incluyendo el consumo que de este producto efectúe PEMEX Exploración y Producción.

El pago provisional se calculará aplicando al valor del petróleo crudo extraído desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del trimestre al que corresponda el pago, el porcentaje que se deba aplicar conforme a la tabla prevista en este artículo, considerando para ello el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado en el mismo periodo. Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados de este derecho, realizados en los trimestres anteriores correspondientes a dicho ejercicio, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.

La recaudación anual que genere la aplicación del derecho a que se refiere este artículo, se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Sin embargo, de acuerdo con *el artículo 19 fr. IV de la LFPRH*, si este fondo de estabilización alcanza su reserva adecuada y aún quedaran remanentes, estos últimos se asignarán a los programas de estabilización y/o los programas y proyectos de inversión establecidos en *el artículo 19 fracciones IV y V de la LFPRH*.

- e. *El artículo 257 de la Ley Federal de Derechos* regulan el **Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEPC)** en los siguientes términos:

PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho conforme a lo siguiente: Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano exceda del precio considerado en la estimación de los ingresos contenidos en *el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación* del ejercicio fiscal de que se trate, el derecho se calculará aplicando la tasa de 13.1% sobre el valor que resulte de multiplicar la diferencia que exista entre el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano y el precio considerado en la estimación de los ingresos contenidos en *el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate*, por el volumen total de exportación acumulado de petróleo crudo mexicano en el mismo ejercicio.

El pago provisional se calculará aplicando la tasa de 13.1% al valor que resulte de multiplicar la diferencia que exista entre el precio promedio ponderado acumulado del barril de petróleo crudo mexicano del periodo de que se trate y el precio de exportación considerado en la estimación de los ingresos contenidos en *el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación* del ejercicio fiscal de que se trate por el volumen del petróleo crudo mexicano exportado desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del periodo al que corresponda el pago. Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados de este derecho, realizados en los trimestres anteriores correspondientes a dicho ejercicio, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.

La recaudación anual que genere la aplicación del derecho a que se refiere este artículo, se destinará en su totalidad a las Entidades Federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 19 fr. IV de la LFPRH, si este fondo de estabilización alcanza su reserva adecuada y aún quedaran remanentes, estos últimos se asignarán a los programas de estabilización y/o los programas y proyectos de inversión establecidos en el artículo 19 fracciones IV y V de la LFPRH.

- f. El artículo Séptimo Transitorio de la Ley Federal de Derechos regulan el **Derecho Único Sobre Hidrocarburos (DUSH)** en los siguientes términos:

Por el valor de la extracción de petróleo y gas natural de los campos abandonados y en proceso de abandono, PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho, conforme a la siguiente tabla:

Cuadro No. 4. Criterios para determinar el pago anual del Derecho Único Sobre Hidrocarburos.	
Rango de precio promedio ponderado anual de barril de petróleo crudo mexicano exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)	Tasa para el derecho único sobre hidrocarburos (%)
00.01-24.99	37.00
25.00-29.99	42.00
30.00-39.99	47.00
40.00-49.99	52.00
50.00 en adelante	57.00

Fuente: Artículo Séptimo Transitorio de la Ley Federal de Derechos.

Para calcular el pago anual del derecho único sobre hidrocarburos, se aplicará el por ciento que corresponda de la tabla anterior, según el rango en el que se ubique el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano exportado, al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año de los campos abandonados y en proceso de abandono, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción.

Se considerarán como campos abandonados y en proceso de abandono aquéllos que al 31 de diciembre de 2006 tuvieron las siguientes características:

- i. Un porcentaje significativo de pozos cerrados en relación con los pozos en operación en comparación con el resto de los campos productivos o un porcentaje significativo de pozos que no hayan sido explotados durante 2005 y 2006;
- ii. Una extracción promedio por pozo no mayor a 300 barriles de crudo equivalente por día, durante los años 2005 y 2006, y
- iii. Costos de explotación mayores a 13.5 dólares por barril de petróleo crudo equivalente.

Para los campos abandonados, que no hayan sido explotados en los cinco años anteriores al 31 de diciembre de 2006, no se considerará la característica establecida en la fracción III de este artículo.

Los recursos excedentes que PEMEX obtenga por Exploración y Producción, después de gastos y del pago de este Derecho, se destinarán a un Fondo de Inversión en Exploración y Producción inversiones en exploración, explotación, almacenamiento y transporte de petróleo y gas.

2.2. El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos especiales con destino específico, publicado el 13 de noviembre del 2008.

Las características de estos tres derechos son los siguientes:

- a. *Los artículos 257 Bis, 258 Bis de la Ley Federal de Derechos* regulan el **Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos (DSEH)** en los siguientes términos:

Por la extracción de petróleo crudo y gas natural de los campos en el Paleocanal de Chicontepec y de los campos en aguas profundas, PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho, aplicando la tasa correspondiente según el rango en el que se ubique el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado contenido en la tabla No. 5, al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año de los campos en el Paleocanal de Chicontepec y de los campos en aguas profundas, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos.

Cuadro No. 5. Tasa de cálculo del derecho sobre extracción de hidrocarburos.	
Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)	Tasa para el cálculo (porcentaje)
00.01-40.00	10.00
40.01-60.00	Es una fórmula contenida en el artículo 257 Bis de la Ley Federal de Derechos que está en función del precio promedio ponderado expresado en dólares del barril de petróleo crudo exportado para el ejercicio fiscal correspondiente
60.01 en adelante	20.00

Fuente: Artículo 257 Bis de la Ley Federal de Derechos

El pago provisional se calculará aplicando al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos de los campos en el Paleocanal de Chicontepec y de los campos en aguas profundas, desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponda el pago, incluyendo el consumo que de estos productos hubiera realizado PEMEX Exploración y Producción, la tasa que corresponda de acuerdo con la tabla No. 5.

Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados del derecho sobre extracción de hidrocarburos, realizados en los meses anteriores correspondientes a dicho ejercicio y la diferencia será el pago provisional a enterar.

Para el cálculo del Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos, el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec y el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas, se aplican las siguientes definiciones:

- Los campos en aguas profundas, son aquellos campos de extracción de petróleo crudo y/o gas natural que, en promedio, sus pozos se encuentren ubicados en zonas con un tirante de agua superior a 500 metros, y
- Los campos en el Paleocanal de Chicontepec, aquellos campos de extracción de petróleo crudo y/o gas natural ubicados en los municipios de Castillo de Teayo, Coatzintla, Coyutla, Chicontepec, Espinal, Ixhuatlán de Madero, Temapache, Papantla, Poza Rica de Hidalgo, Tepetzintla o Tihuatlán, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, o en los municipios de Francisco Z. Mena, Pantepec o Venustiano Carranza, en el Estado de Puebla.

La recaudación anual del Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

- b. *Los artículos 257 Ter, 257 Quintus, 257 Sextus, 258 Bis, 259 Ter y 261 de la Ley Federal de Derechos regula el **Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec (DESHCPCH)** en los siguientes términos:*

Por la extracción de petróleo crudo y gas natural de los campos en el Paleocanal de Chicontepec, PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho, que se calculará aplicando la tasa de 71.5% a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año de los campos en el Paleocanal de Chicontepec, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos, y las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente al ejercicio de que se trate.

El monto del pago provisional para el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec se calculará aplicando la tasa del 71.5% al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos de los campos en el Paleocanal de Chicontepec, en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponda el pago.

De dicho valor se podrá disminuir la parte proporcional de los conceptos, correspondiente al periodo de que se trate. Al pago provisional determinado conforme a los párrafos anteriores, se le restarán los pagos provisionales del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec efectivamente pagados en los meses anteriores correspondientes al ejercicio de que se trate y la diferencia será el pago provisional a enterar.

Para determinar la base de este derecho, las deducciones permitidas coinciden con las inversiones y costos considerados para el cálculo del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, regulados en *el artículo 254 incisos I al IV de la Ley Federal de Derechos*.

Complementariamente, y de conformidad con *el artículo 257 Quáter, fracciones V al VIII de la Ley Federal de Derechos*, otras deducciones permitidas para el cálculo de la base de este derecho están relacionadas con los gastos, considerándose para tales efectos los de exploración, transportación o entrega de los hidrocarburos; la parte del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, del derecho para la fiscalización petrolera y del derecho sobre extracción de hidrocarburos que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos de los campos en el Paleocanal de Chicontepec.

Para el cálculo del Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec y para el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas, los costos y gastos que no son deducibles son los mismos que se contemplan para el cálculo del Derecho Ordinario Sobre los Hidrocarburos.

- c. *Los artículos 257 Quáter, 257 Quintus, 257 Sextus, 258 Bis, 259 Ter y 261 de la Ley Federal de Derechos* regulan el **Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas (DESHCAP)** en los siguientes términos:

Por la extracción de petróleo crudo y gas natural de los campos en aguas profundas, PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho, que se calculará aplicando la tasa que corresponda conforme a la tabla No. 6, según el rango en el que se ubique el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado, a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año de cada campo en aguas profundas, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos, y las deducciones permitidas en este artículo.

Cuadro No. 6. Tasa de cálculo del Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas.		
Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado (Dólares de los Estados Unidos de América)		Tasa para el cálculo del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas
Límite inferior	Límite superior	%
0.01	60.00	60.0
60.01	80.00	64.0
80.01	90.00	68.0
90.01	en adelante	71.5

Fuente: Artículo 257 Quáter de la Ley Federal de Derechos

El pago del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas se hará mediante declaración anual, por cada campo, que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente al ejercicio de que se trate, en la que se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de ese derecho correspondientes al ejercicio a que se refiera la declaración anual.

De conformidad con *el artículo 257 Quáter*, para determinar la base de este derecho, las deducciones permitidas están relacionadas con las inversiones realizadas para la exploración, para la recuperación secundaria, para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural, para oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento; los costos y gastos; y la parte del derecho para la investigación científica y tecnológica, del derecho para la fiscalización petrolera y del derecho sobre extracción de hidrocarburos que corresponda al valor de los hidrocarburos extraídos en el campo de que se trate.

La determinación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, así como de los pagos provisionales, se hará por cada campo de extracción de petróleo crudo y/o gas natural.

En el diagrama No. 1 de este análisis se expone de manera sintética el Régimen Fiscal de PEMEX vigente a partir del año 2009.

2.3. El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de Impuestos.

PEMEX y sus organismos subsidiarios pagaron los siguientes impuestos contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación:

- a. El Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios;
- b. El Impuesto al Valor Agregado;
- c. El impuesto a la Exportación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados;
- d. El Impuesto a los Rendimientos Petroleros; y
- e. El impuesto a la Importación.

El diseño del impuesto se expone sintéticamente:

- a. PEMEX y sus organismos subsidiarios por enajenación de **gasolina y diesel** enterarán por conducto de PEMEX Refinación, diariamente, incluyendo los días inhábiles, con cargo al **Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios** los siguientes anticipos:

Años	Cuadro No. 7. La carga fiscal diaria del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
LIF 2006	✓ 54 millones 495 mil pesos, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios. (Artículo 7, fr. II de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006).
LIF 2007	✓ 47 millones 465 mil pesos, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios. (Artículo 7, fr. II de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007).
LIF 2008	✓ 29 millones 960 mil pesos, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios. (Artículo 7, fr. II de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008).
Iniciativa de LIF 2009	✓ Enterarán diariamente anticipos siempre que las tasas aplicables resulten positivas . En caso que las tasas aplicables a la enajenación de gasolinas y diesel resulten negativas , PEMEX y sus organismos subsidiarios no efectuarán los anticipos diarios. (Artículo 7, fr. II de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008).
LIF 2009	✓ Enterarán diariamente anticipos siempre que las tasas aplicables resulten positivas . En caso que las tasas aplicables a la enajenación de gasolinas y diesel resulten negativas , PEMEX y sus organismos subsidiarios no efectuarán los anticipos diarios. (Artículo 7, fr. II de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008).

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Ley de Ingresos de la Federación, 2006-2009.

- b. PEMEX y sus organismos subsidiarios, durante los ejercicios fiscales 2006-2009, efectuarán individualmente los pagos del **impuesto al valor agregado** en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones que presentarán a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago.
- c. Cuando el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades a que se refiere el *artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establezca **impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados**, PEMEX y sus organismos subsidiarios deberán determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que se efectúe la exportación.
- d. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, a excepción de Pemex-Exploración y Producción, estarán a lo siguiente:

Cada organismo deberá calcular el **impuesto a los rendimientos petroleros** aplicando al rendimiento neto del ejercicio **la tasa del 30%**. El rendimiento neto a que se refiere este párrafo se determinará restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo. En ningún caso la pérdida neta de ejercicios anteriores se podrá disminuir del rendimiento neto del ejercicio.

A cuenta del impuesto sobre rendimientos petroleros, PEMEX y sus organismos subsidiarios deberán realizar los siguientes pagos diarios, incluyendo los días inhábiles, durante el año:

Año	Cuadro No. 8. La carga fiscal diaria del Impuesto a los Rendimientos Petroleros.
LIF 2006	✓ 6 millones 628 mil pesos durante el año. Además el primer día hábil de cada semana efectuará un pago total de 46 millones 524 mil pesos. (Artículo 7, fr. V de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006).
LIF 2007	✓ 3 millones 314 mil pesos durante el año. Además el primer día hábil de cada semana efectuará un pago total de 23 millones 262 mil pesos. (Artículo 7, fr. V de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007).
LIF 2008	✓ 6 millones 831 mil pesos durante el año. Además el primer día hábil de cada semana efectuará un pago total de 48 millones 077 mil pesos. (Artículo 7, fr. V de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007).
Iniciativa de LIF 2009	✓ 7 millones 938 mil pesos durante el año. Además el primer día hábil de cada semana efectuará un pago total de 55 millones 721 mil pesos. (Artículo 7, fr. V de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007).
LIF 2009	✓ 7 millones 938 mil pesos durante el año. Además, el primer día hábil de cada semana del ejercicio fiscal deberán efectuar un pago por un total de 55 millones 721 mil pesos. (Artículo 7, fr. V de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007).

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Ley de Ingresos de la Federación, 2006-2009.

- e. PEMEX y sus organismos subsidiarios, durante los años de ejercicio fiscal 2006-2009, determinarán individualmente **los impuestos a las importaciones y las demás contribuciones** que se causen con motivo de las importaciones que realicen, debiendo pagarlas ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél en que se efectúe la importación.

3. Los ingresos públicos que el gobierno Federal recauda por la actividad petrolera.

Después de exponer el Régimen Fiscal de PEMEX, se hace un análisis de la recaudación de los ingresos obtenidos por la actividad petrolera del país para el periodo 2006-2009.

Con base en la información contenida en *la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la Ley de Ingresos de la Federación y los Informes Trimestrales y Mensuales de la SHCP*, se afirma que las obligaciones fiscales pagadas por PEMEX al Gobierno Federal relacionadas con la actividad petrolera nacional evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ En el año 2006 pagó 923 mil 022.8 mdp;
- ✓ En el año 2007 pagó 936 mil 525.0 mdp;
- ✓ En el año 2008 pagó 1 billón 054 mil 626.2 mdp;
- ✓ En el año 2009, la Cámara de Diputados aprobó 1 billón 088 mil 311.0 mdp;
- ✓ En el primer cuatrimestre del 2008 se estimó un pago preliminar de 306 mil 882.9 mdp; y
- ✓ En el primer cuatrimestre del 2009 se estimó un pago preliminar de 250 mil 733.7 mdp (**Véase cuadro No. 9**)

Cuadro No. 9. Las obligaciones fiscales que PEMEX pagó al Gobierno Federal al final del ejercicio fiscal, 2006-2009. (Millones de pesos).							
CONCEPTOS	2006	2007	2008	2009	2009	2008	2009
	CHPF	CHPF	CHPF	ILIF	LIF	I/	I/
Millones de pesos.							
GOBIERNO FEDERAL	605,367.8	561,685.1	692,095.5	687,801.6	672,627.6	279,447.5	126,415.8
Ingresos tributarios	27,649.9	12,496.2	-213,168.3	-34,387.7	-27,632.8	-65,699.5	16,962.9
Producción y Servicios	-42,217.5	-48,324.0	-217,609.1	-113,576.2	-105,871.9	-68,376.6	15,063.1
Valor Agregado 1/	60,126.6	55,826.8		73,393.5	72,444.1		
Importación	1,616.9						
Aprovechamientos y Rendimientos Excedentes de PEMEX	6,514.6	1,255.0				-	
Impuestos a los Rendimientos Petroleros	1,609.3	3,738.4	4,440.8	5,795.0	5,795.0	2,677.1	1,899.8
Ingresos no Tributarios (Derechos Petroleros)	577,717.9	549,188.9	905,263.8	722,189.3	700,260.4	345,147.0	109,452.9
Sobre la extracción de Petróleo							
Extraordinario sobre la extracción de petróleo							
Adicional sobre la extracción de petróleo							
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	472,403.4	478,609.4	794,030.4	626,541.5	607,342.4	295,969.8	83,481.6
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	35,353.5	55,401.9	71,535.7	82,332.6	79,645.6	34,512.2	25,229.1
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	13,026.1	11,516.8	33,640.3	10,467.5	10,467.5	14,075.1	
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	315.1	403.2	1,582.5	2,814.3	2,772.0	572.8	732.5
Derecho para la Fiscalización Petrolera	18.9	24.2	37.3	33.4	32.9	17.1	9.7
Derecho Adicional		3,233.4	3,715.2				
Derechos pagados por Pemex derivados del Régimen fiscal vigente hasta el 2005	56,600.9						
Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos			157.9				
Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec			564.5				
PEMEX	317,655.0	374,839.9	362,530.7	405,489.5	415,683.4	27,435.4	124,317.9
Ventas de Bienes y Servicios	245,903.1	293,543.8	46,869.4				
Otros Ingresos	71,751.9	81,296.1	315,661.3				
RECAUDACIÓN PETROLERA TOTAL	923,022.8	936,525.0	1,054,626.2	1,093,291.1	1,088,311.0	306,882.9	250,733.7

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CHPF/ Para los ejercicios fiscales 2006-2007, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a las obligaciones que PEMEX pagó al Gobierno Federal.

LIF/ Para los ejercicios fiscales 2008-2009, la información se obtuvo de la Ley de Ingresos de la Federación y corresponde a las estimaciones hechas por el Congreso de la Unión relacionadas con el pago que PEMEX tiene que realizar al Gobierno Federal

ILIF/ Para el ejercicio fiscal 2009, la información se obtuvo de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y corresponde a la propuesta que el Ejecutivo Federal le realiza al Congreso de la Unión y está sujeta a las modificaciones que éste le realice.

I/ Corresponde al período enero-abril

1/ El cálculo del IVA petrolero para el año 2009 es una estimación propia, tomando como referencia la participación del IVA petrolero en la recaudación del IVA total para el año 2008. Esta tasa de participación se multiplicó por la recaudación estimada del IVA total para el año 2009. El resultado de esta operación es el IVA petrolero para el año 2009.

La recaudación total de los ingresos por la actividad petrolera presentó la siguiente variación real:

- ✓ Del año 2006 al 2007 se incrementó en 1.46%;
- ✓ Del año 2007 al 2008 se incrementó 12.61%;
- ✓ Del año 2008 la 2009 se redujo en 3.19%; y
- ✓ De la propuesta realizada por el Ejecutivo Federal a la aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2009, se redujo en 0.46%; y
- ✓ En el primer cuatrimestre del 2009 se redujo en 18.30% respecto a la recaudación en el primer cuatrimestre del 2008. **(Véase cuadro No. 10).**

Cuadro No.10. La tasa de crecimiento de las obligaciones fiscales que PEMEX pagó al Gobierno Federal al final del ejercicio fiscal, 2006-2009. (Variación real).					
CONCEPTOS	2007 CHPF / 2006 CHPF	2008 CHPF / 2007 CHPF	2009 LIF / 2008 CHPF	2009 LIF / 2009 ILIF	2009 I / 2008 I
GOBIERNO FEDERAL	-7.22	23.22	-2.81	-2.21	-54.76
Ingresos tributarios	-54.81	-1,805.86	-87.04	-19.64	-125.82
Producción y Servicios	14.46	350.31	-51.35	-6.78	-122.03
Valor Agregado 1/	-7.15	-100.00	-	-1.29	-
Importación	-100.00	-	-	-	-
Aprovechamientos y Rendimientos Excedentes de PEMEX	-80.74	-100.00	-	-	-
Impuestos a los Rendimientos Petroleros	132.30	18.79	30.49	-	-29.04
Ingresos no Tributarios (Derechos Petroleros)	-4.94	64.84	-22.65	-3.04	-68.29
Sobre la extracción de Petróleo	-	-	-	-	-
Extraordinario sobre la extracción de petróleo	-	-	-	-	-
Adicional sobre la extracción de petróleo	-	-	-	-	-
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	1.31	65.90	-23.51	-3.06	-71.79
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	56.71	29.12	11.34	-3.26	-26.90
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	-11.59	192.10	-68.88	-	-100.00
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	27.96	292.49	75.17	-1.50	27.88
Derecho para la Fiscalización Petrolera	28.04	54.13	-11.80	-1.50	-43.27
Derecho Adicional	-	14.90	-100.00	-	-
Derechos pagados por Pemex derivados del Régimen fiscal vigente hasta el 2005	-100.00	-	-	-	-
Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos	-	-	-100.00	-	-
Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec	-	-	-100.00	-	-
PEMEX	18.00	-3.28	14.66	2.51	353.13
Ventas de Bienes y Servicios	19.37	-84.03	-100.00	-	-
Otros Ingresos	13.30	288.29	-100.00	-	-
RECAUDACIÓN PETROLERA TOTAL	1.46	12.61	3.19	-0.46	-18.30

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CHPF/ Para los ejercicios fiscales 2006-2007, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a las obligaciones que PEMEX pagó al Gobierno Federal.

LIF/ Para los ejercicios fiscales 2008-2009, la información se obtuvo de la Ley de Ingresos de la Federación y corresponde a las estimaciones hechas por el Congreso de la Unión relacionadas con el pago que PEMEX tiene que realizar al Gobierno Federal

ILIF/ Para el ejercicio fiscal 2009, la información se obtuvo de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y corresponde a la propuesta que el Ejecutivo Federal le realiza al Congreso de la Unión y está sujeta a las modificaciones que éste le realice.

I/ Corresponde al periodo enero-abril

1/ El cálculo del IVA petrolero para el año 2009 es una estimación propia, tomando como referencia la participación del IVA petrolero en la recaudación del IVA total para el año 2008. Esta tasa de participación se multiplicó por la recaudación estimada del IVA total para el año 2009. El resultado de esta operación es el IVA petrolero para el año 2009.

En términos de participación, durante el periodo 2006 al 2009, los ingresos del Gobierno Federal representaron el 63.97% en promedio anual de la recaudación total por la actividad petrolera nacional, mientras que, los ingresos de PEMEX representaron 36.03% en promedio anual.

De la estructura de la recaudación por la actividad petrolera, se observa que los derechos a los hidrocarburos son los más importantes, concentraron, en promedio anual, el 67.85% de los ingresos petroleros del país durante el periodo 2006-2009. Llama la atención el año 2008, donde estos derechos concentraron el 85.84% de los ingresos totales de la actividad petrolera. **(Véase cuadro No. 11).**

Cuadro No.11. Las obligaciones fiscales que PEMEX pagó al Gobierno Federal al final del ejercicio fiscal, 2006-2009. (Participación porcentual).							
CONCEPTOS	2006 CHPF	2007 CHPF	2008 CHPF	2009 ILIF	2009 LIF	2008 I/	2009 I/
GOBIERNO FEDERAL	65.59	59.98	65.62	62.91	61.80	91.06	50.42
Ingresos tributarios	3.00	1.33	-20.21	-3.15	-2.54	-21.41	6.77
Producción y Servicios	-4.57	-5.16	-20.63	-10.39	-9.73	-22.28	6.01
Valor Agregado 1/	6.51	5.96	-	6.71	6.66	-	-
Importación	0.18	-	-	-	-	-	-
Aprovechamientos y Rendimientos Excedentes de PEMEX	0.71	0.13	-	-	-	-	-
Impuestos a los Rendimientos Petroleros	0.17	0.40	0.42	0.53	0.53	0.87	0.76
Ingresos no Tributarios (Derechos Petroleros)	62.59	58.64	85.84	66.06	64.34	112.47	43.65
Sobre la extracción de Petróleo	-	-	-	-	-	-	-
Extraordinario sobre la extracción de petróleo	-	-	-	-	-	-	-
Adicional sobre la extracción de petróleo	-	-	-	-	-	-	-
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	51.18	51.10	75.29	57.31	55.81	96.44	33.29
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	3.83	5.92	6.78	7.53	7.32	11.25	10.06
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	1.41	1.23	3.19	0.96	0.96	4.59	-
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	0.03	0.04	0.15	0.26	0.25	0.19	0.29
Derecho para la Fiscalización Petrolera	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
Derecho Adicional	-	0.35	0.35	-	-	-	-
Derechos pagados por Pemex derivados del Régimen fiscal vigente hasta el 2005	6.13	-	-	-	-	-	-
Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos	-	-	0.01	-	-	-	-
Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec	-	-	0.05	-	-	-	-
PEMEX	34.41	40.02	34.38	37.09	38.20	8.94	49.58
Ventas de Bienes y Servicios	26.64	31.34	4.44	-	-	-	-
Otros Ingresos	7.77	8.68	29.93	-	-	-	-
RECAUDACION PETROLERA TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CHPF/ Para los ejercicios fiscales 2006-2007, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a las obligaciones que PEMEX pagó al Gobierno Federal.

LIF/ Para los ejercicios fiscales 2008-2009, la información se obtuvo de la Ley de Ingresos de la Federación y corresponde a las estimaciones hechas por el Congreso de la Unión relacionadas con el pago que PEMEX tiene que realizar al Gobierno Federal

ILIF/ Para el ejercicio fiscal 2009, la información se obtuvo de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y corresponde a la propuesta que el Ejecutivo Federal le realiza al Congreso de la Unión y está sujeta a las modificaciones que éste le realice.

I/ Corresponde al período enero-abril

1/ El cálculo del IVA petrolero para el año 2009 es una estimación propia, tomando como referencia la participación del IVA petrolero en la recaudación del IVA total para el año 2008. Esta tasa de participación se multiplicó por la recaudación estimada del IVA total para el año 2009. El resultado de esta operación es el IVA petrolero para el año 2009.

3.1. Algunas características de la recaudación de la actividad petrolera.

Para el periodo 2006-2009, algunas características de la recaudación de los ingresos públicos provenientes de la actividad petrolera son las siguientes:

- I. Los ingresos que el Gobierno Federal obtuvo por el régimen fiscal de PEMEX promediaron 1 billón 000 mil 621.2 mdp. Su recaudación fue variante, pasó de 923 mil 022.8 mdp en el 2006 a 1 billón 054 mil 626.2 mdp en el 2008. Para el 2009, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión una recaudación petrolera de 1 billón 093 mil 291.1 mdp, por su parte, el Congreso de la Unión aprobó una recaudación a través del régimen fiscal de PEMEX de 1 billón 088 mil 311.0 mdp. **(Véase gráfica No. 1).**

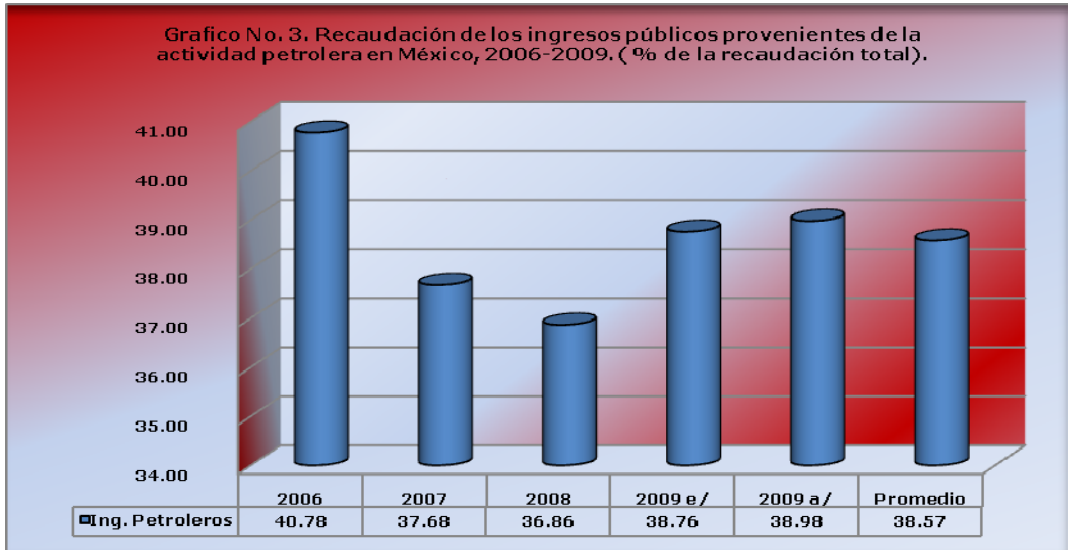
De acuerdo con los informes preliminares de Hacienda, durante el primer cuatrimestre del 2009, el Gobierno Federal ha recaudado 250 mil 733.7 mdp por concepto de la actividad petrolera, sin embargo, durante el primer cuatrimestre del 2008, recaudó 306 mil 882.9 mdp. **(Véase gráfica No. 1).**



- II. Los ingresos que el Gobierno Federal obtuvo por la actividad petrolera del país fueron equivalentes al 8.51% del PIB en promedio anual durante el periodo 2006-2009. La participación de los ingresos petroleros en la actividad económica ha sido creciente, pasó del 8.59% del PIB en el 2006 al 8.82% del PIB en el 2009. **(Véase gráfica No. 2).**

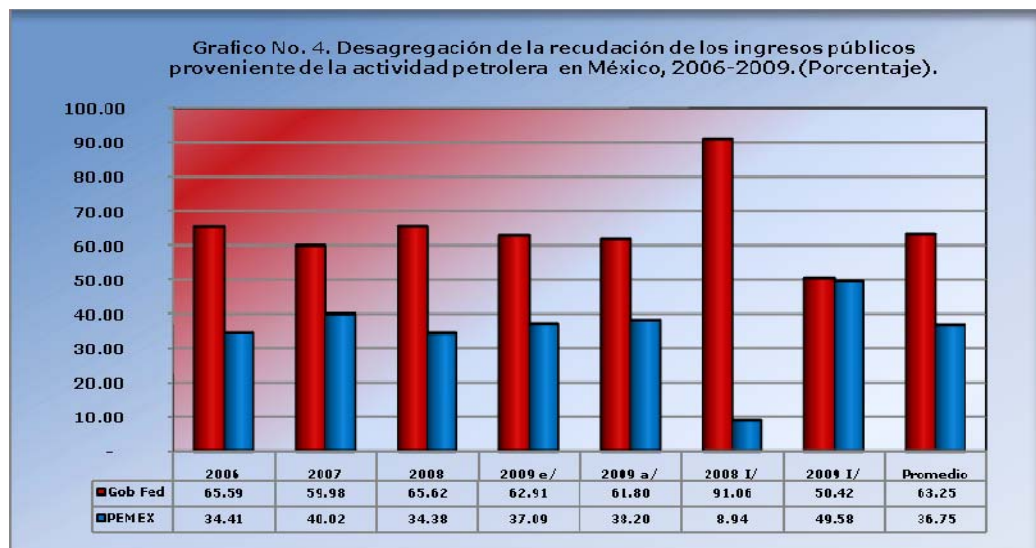


- III. Los ingresos que el Gobierno Federal obtuvo por la actividad petrolera del país fueron equivalentes al 38.57% de la recaudación total de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal (sin considerar el endeudamiento interno y externo) en promedio anual durante el periodo 2006-2009. Esta participación ha sido volátil, pasó del 40.78% en el 2006 al 38.98% en el 2009. (Véase gráfica No. 3).



- IV. Los ingresos totales por la actividad petrolera del país se dividieron en **ingresos del Gobierno Federal** (derechos, impuestos y aprovechamientos) e **ingresos propios de PEMEX** (por ventas y otros ingresos).

Durante el periodo 2006-2009, en promedio, los ingresos del Gobierno Federal representaron el 63.25% de los ingresos totales provenientes de la actividad petrolera, contra el 36.75% que captaron los ingresos propios de PEMEX. (Véase gráfica No. 4).



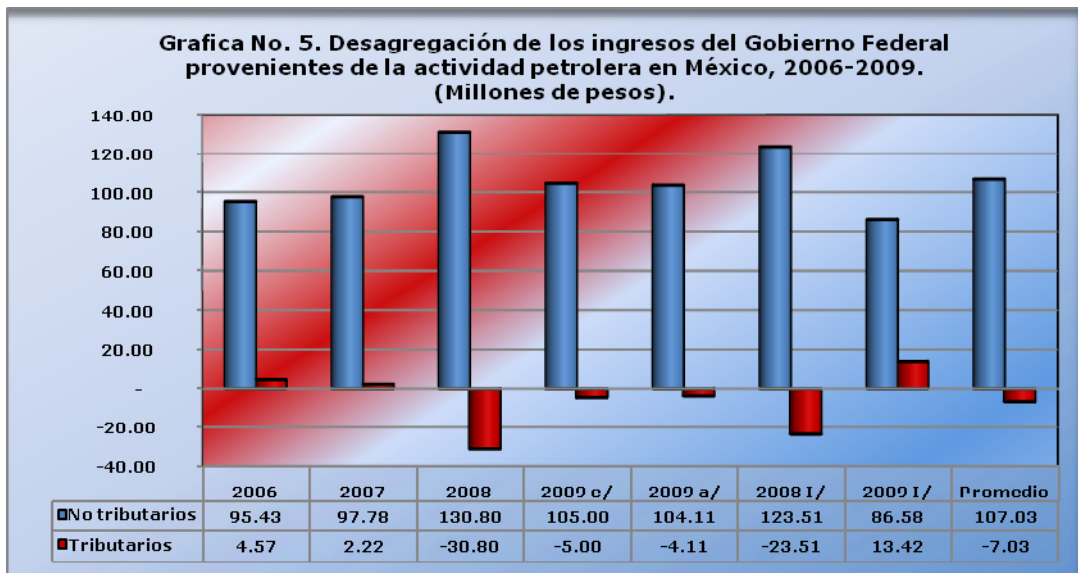
- V. Por su parte, los ingresos del Gobierno Federal por la actividad petrolera del país se clasificaron en **ingresos tributarios** (IEPS, IVA, Impuesto a la importación, impuestos a los rendimientos petroleros) y **no tributarios** (derechos petroleros).

Los ingresos tributarios del sector petrolero representaron el -7.03% de la recaudación promedio del Gobierno Federal, mientras que, los no tributarios ascendieron a 107.03%.

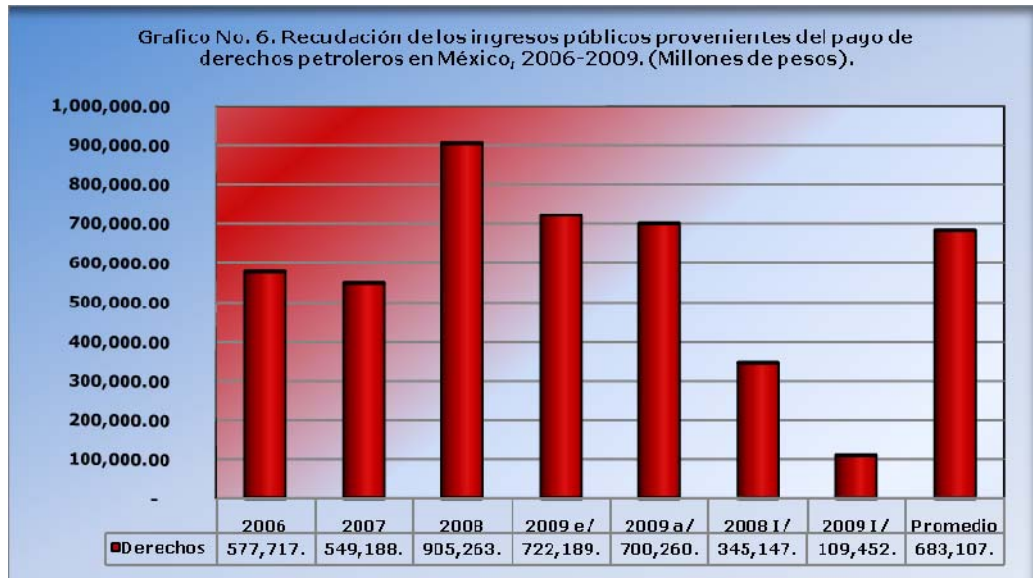
La recaudación negativa de los ingresos tributarios se explica porque durante el periodo 2008-2009, los IEPS que recaen sobre la gasolina y el diesel han sido negativos, mientras que, los derechos petroleros se han incrementado significativamente. **(Véase gráfica No. 5).**

La recaudación negativa del IEPS a las gasolinas y el diesel se estimó en 105 mil 871.9 mdp para el ejercicio fiscal 2009, y representa el subsidio total que el Gobierno Federal canaliza a favor de los consumidores del país a través del diferencial entre el costo de producción por litro y el precio interno de ambos petrolíferos.

La existencia de este subsidio a la gasolina incide negativamente en la renta petrolera nacional, porque reduce los ingresos públicos que el Gobierno Federal podría obtener a través del régimen fiscal de PEMEX. Este subsidio se estimó en 217 mil 609.1 mdp para el año 2008.

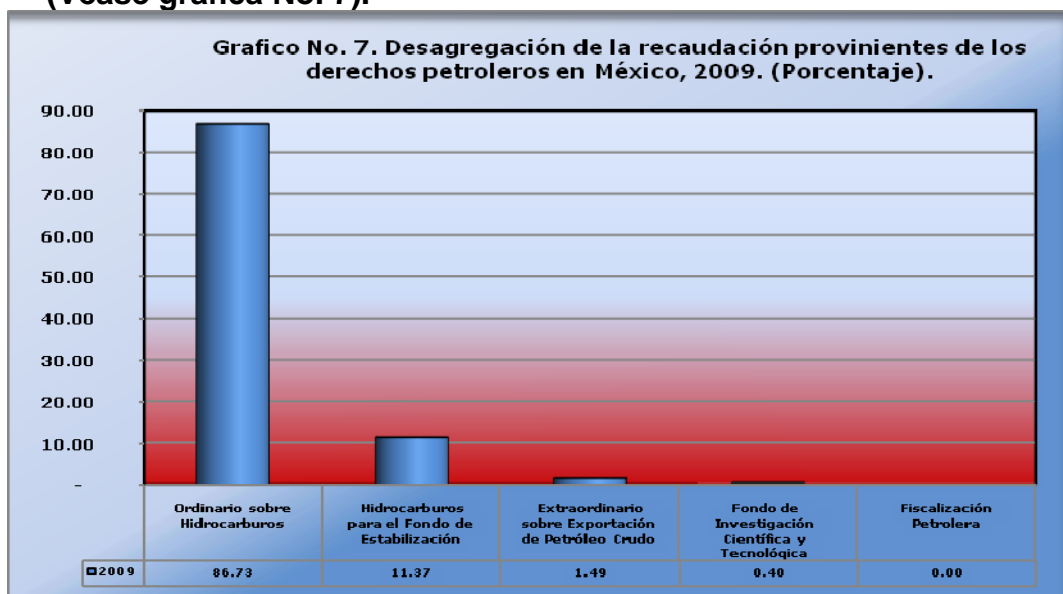


- VI. **Los derechos petroleros** tuvieron una recaudación promedio anual de 683 mil 107.75 mdp durante el periodo 2006-2009. En el año 2006 se recaudaban 577 mil 717.9 mdp por este concepto, en el 2009 se aprobaron 700 mil 260.4 mdp. **(Véase gráfica No. 6).**



VII. Durante el año 2009, la recaudación promedio de **los derechos petroleros** evolucionó de la siguiente manera:

- El Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos concentró el 86.73% de la recaudación total de los derechos petroleros;
- El Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización concentró el 11.37%;
- El Derecho Extraordinario Sobre Exportación de Petróleo Crudo concentró el 1.49%;
- El Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía concentró el 0.40%;
- El Derecho Adicional para la Fiscalización Petrolera no es significativo. **(Véase gráfica No. 7).**



3.2. La asignación de los derechos a los hidrocarburos con destino específico.

Con base en los *Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de la SHCP*, podemos afirmar que los derechos petroleros se distribuyeron de la siguiente manera durante el ejercicio fiscal 2008:

- ✓ La recaudación del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos fue de 794 mil 030.4 mdp, los cuales:
 - Para la Recaudación Federal Participable se asignaron 692 mil 378.0 mdp;
 - Para los Municipios colindantes con la frontera o litorales por donde se realicen salidas de hidrocarburos se asignarán 12 mil 031.0 mdp; y
 - Para apoyar al PEF (no se especifica en la Ley) se asignarán 89 mil 621.4 mdp.

- ✓ La recaudación del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía se asigna al Instituto Mexicano del Petróleo para la realización de investigaciones en esta materia, le corresponden 1 mil 582.5 mdp.

- ✓ La recaudación del Derecho para la Fiscalización Petrolera se asigna a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar el ejercicio del gasto en materia energética, le corresponden 37.3 mdp.

- ✓ La recaudación del Derecho Extraordinario Sobre la Exportación del Petróleo Crudo fue de 33 mil 640.3, los cuales se asignaron de la siguiente manera:
 - 7 mil 524 mdp se entregaron de anticipo a las Entidades Federativas;
 - 3 mil 208.3 mdp al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); y
 - 22 mil 908 al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

- ✓ La recaudación del Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización fue de 75 mil 535.7 mdp, los cuales se asignaron de la siguiente manera:
 - 28 mil mdp para financiar los Programas y Proyectos de Inversión aprobados en el PEF;
 - 5 mil 220.6 mdp para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; y
 - Para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones se asignaron 38 mil 315.1.

- ✓ El Derecho Sobre la Extracción de Hidrocarburos se asignó de la siguiente manera:
 - 18.9 mdp para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; y
 - 139.0 mdp para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

En el Anexo No. 1 del *Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Pública y la Deuda Pública*, se expone la siguiente asignación de los derechos petroleros con fines específicos durante el primer trimestre del 2009:

- ✓ La recaudación por concepto del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización fue de 11 mil 791 millones de pesos a marzo de 2009. Conforme a lo señalado en la LIF, los recursos que se generen por 40 mil 700 millones de pesos se destinarán a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- ✓ El derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo se destinará a las entidades federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (artículo 257 de la LFD). Cabe señalar que a marzo de 2009 no se registró recaudación por concepto del derecho extraordinario sobre exportación de petróleo.
- ✓ El derecho sobre extracción de hidrocarburos a que se refiere el artículo 257 Bis de la LFD se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. A marzo de 2009 la recaudación asciende a 422 millones de pesos.

La recaudación a marzo de 2009 del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía ascendió a 235 millones de pesos y se destinará a lo que establece el artículo 254 Bis de la LFD.

- ✓ Por concepto del derecho para fiscalización petrolera se recaudaron a marzo 5 millones de pesos y se destinarán a la Auditoría Superior de la Federación. **(Véase cuadro No. 12).**

Cuadro No. 12. Destino Especifico de los Derechos a los Hidrocarburos en México, 2007-2009. (Millones de pesos).			
Destino Especifico del Derecho	2007 1/	2008 2/	2009 3/
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	478,609.4	794,030.4	68,484.2
Recaudación Federal Participable	365,657.1	692,378.0	63,231.7
Municipios Colindantes con Frontera o Litorales	6,348.9	12,031.0	1,096.9
Apoyo al PEF	106,603.4	89,621.4	4,155.6
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	55,401.9	71,535.7	11,791.3
Financiar Programas y Proyectos de Inversión aprobados en el PEF	20,000.0	28,000.0	Si los recursos se generan por 40 mil 700 mdp
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	35,401.9	5,220.6	
Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones	-	38,315.1	
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	11,516.8	33,640.3	0.0
Anticipo a las Entidades Federativas		7,524.0	
Fondo de Estabilización de los Ingresos de la Entidades Federativas	11,516.8	3,208.3	
Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones		22,908.0	
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	403.2	1,582.5	235.3
Instituto Mexicano del Petróleo	403.2	1,582.5	235.3
Derecho para la Fiscalización Petrolera	24.2	37.3	4.7
Auditoría Superior de la Federación	24.2	37.3	4.7
Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos	-	157.9	421.7
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros		18.9	421.7
Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones		139.0	
Recaudación Federal Participable			395.2
Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec		564.5	1,645.9
Recaudación Federal Participable			1,475.9
Municipios Colindantes con Frontera o Litorales			25.7
No especifica su destino			144.3
Derecho Adicional	3,233.4	3,715.2	
Recaudación total de Derechos a los Hidrocarburos.	549,164.70	905,226.50	82,578.40

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP.

1/ Para el periodo 2007-2008, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a los ingresos recaudados.

2/ Para el año 2009, la información se obtuvo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del primer trimestre del 2009 y corresponde a la información preliminar.

3.3. Los ingresos excedentes provenientes de la actividad petrolera.

La relación entre las obligaciones fiscales por la actividad petrolera estimadas al inicio del ejercicio fiscal y las pagadas al finalizar éste, permite conocer **los excedentes o faltantes** en la recaudación de los ingresos por la actividad petrolera.

- Se produce un **excedente** en la recaudación de los ingresos por la actividad petrolera, cuando el pago realizado al final del ejercicio fiscal es superior al estimado al inicio del ejercicio fiscal.
- Se produce un **faltante** en la recaudación de los ingresos por la actividad petrolera, cuando el pago realizado al final del ejercicio fiscal es inferior al estimado al inicio del ejercicio fiscal.

- No se produce un **excedente ni faltante** en la recaudación de los ingresos por la actividad petrolera, cuando el pago realizado al final del ejercicio fiscal es igual al pago estimado al inicio del ejercicio fiscal.

Durante el periodo 2006-2009, se registró un excedente promedio en la recaudación de las obligaciones fiscales de la actividad petrolera estimada en 120 mil 376.17 mdp, (excluyendo el faltante del primer trimestre del 2009), los cuales evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ En el año 2006 fue de 108 mil 315.70 mdp;
- ✓ En el año 2007 fue de 63 mil 853.40 mdp;
- ✓ En el año 2008 fue de 188 mil 959.40 mdp; y
- ✓ Para el primer trimestre del año 2009 se presentó una pérdida en la recaudación de 61 mil 026.20 mdp. **(Véase cuadro No. 13).**

Cuadro No. 13. Recaudación de los ingresos excedentes provenientes de las actividades petroleras del país, 2001-2007. (Millones de pesos).			
Año	Pagado 1/	Estimado 1/	Excedentes petroleros 2/
2006	923,022.80	814,707.10	108,315.70
2007	880,698.20	816,844.80	63,853.40
2008	1,054,626.20	865,666.80	188,959.40
2009 1/	195,749.90	256,776.10	-61,026.20
Promedio	952,782.40	832,406.23	120,376.17

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP.

1/ Para el periodo 2007-2008, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a los ingresos recaudados.

2/ Para el año 2009, la información se obtuvo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del primer trimestre del 2009 y corresponde a la información preliminar.

4. Los ingresos presupuestarios excedentes del Gobierno Federal.

Casi la totalidad de los ingresos petroleros excedentes provenientes de los derechos a los hidrocarburos tienen un destino específico, sin embargo, otra parte conforman una gran bolsa que junto con la recaudación de los ingresos excedentes no petroleros integran los excedentes presupuestarios del Gobierno Federal, los cuales se asignan de conformidad con *la Ley de Ingresos de la Federación y la LFPRH*.

4.1. La regulación y asignación de los ingresos presupuestarios excedentes del Gobierno Federal.

En el año 2007, los ingresos presupuestarios excedentes del Gobierno Federal se estimaron en 247 mil 372.6 mdp y en el año 2008 fueron de 315 mil 476.2 mdp, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

Respecto a la Ley de Ingresos de la Federación:

- ✓ Los ingresos excedentes provenientes de los aprovechamientos por concepto de: participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica; recuperaciones de capital por desincorporaciones; otras recuperaciones de capital fueron de 85 mil 728.8 mdp en el año 2007 y de 45 mil 496.6 mdp en el año 2008. Conforme a lo establecido en *los artículos 10 y 12 de la LIF* estos recursos se podrán destinar a gasto de inversión en infraestructura.

Respecto a la LFPRH, podemos afirmar que si durante un ejercicio fiscal se presentan excedentes de ingreso, éstos se asignarán, respetando el siguiente orden de prelación:

- ✓ Los excedentes para compensar algunos rubros específicos del PEF, están regulados en *el artículo 19 fr. I de la LFPRH*, establece que si se presentaran excedentes de ingresos, éstos se destinarán en primer término para **compensar** el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en *el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley*; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere *el artículo 37 de esta Ley* resulte insuficiente.

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los precios de combustibles con respecto a las estimaciones aprobadas en *la Ley de Ingresos* y su propio presupuesto, procederán como **ampliaciones automáticas** con cargo a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción. Dichas ampliaciones únicamente aplicarán para compensar aquel incremento en costos que no sea posible repercutir en la correspondiente tarifa eléctrica.

- ✓ **Para conformar fondos de estabilización.** *El artículo 19 fr. IV y V de la LFPRH* establece que si después de cubrir las compensaciones y la ampliación automática para CFE determinadas en *el artículo 19 fr. I de la LFPRH*, aún existieran ingresos excedentes remanentes, éstos se destinarán para conformar fondos de estabilización y programas, en el siguiente orden de prelación:
 - a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
 - b) En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
 - c) En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; y

- d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.
- ✓ **Para conformar programas y proyectos de inversión.** *El artículo 19 fr. IV, párrafo segundo* introduce la figura de reserva adecuada para los fondos de estabilización arriba citados. Asimismo, *el artículo 19 fr V de la LFPRH* establece que, una vez que los Fondos de Estabilización alcancen el monto de la reserva determinado, y si aún hubieran excedentes de ingresos generados en el *artículo 19 fr. I de la LFPRH*, éstos se destinarán para los siguientes programas y proyectos de inversión:
 - a) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos;
 - b) En un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas;
 - c) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos; y
 - d) En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Para el ejercicio fiscal 2007, los ingresos excedentes provenientes del *artículo 19, fr. I de la LFPRH* y que se destinaron para compensar algunos rubros específicos del PEF, para las ampliaciones automáticas de CFE por el incremento en los costos de los combustibles, para conformar los fondos de estabilización y los programas y proyectos de inversión fue de 73 mil 842.6 mdp y para el ejercicio fiscal 2007 ascendieron a 124 mil 613.1 mdp.

- ✓ **Los excedentes con destino** específico por disposición expresa de las Leyes de carácter fiscal, de las entidades y de los poderes Legislativo y Judicial y entes autónomos están regulados en el *artículo 19 fr. II y III*, así como el *artículo 20 de la LFPRH*.

Los ingresos excedentes con destino específico para el ejercicio fiscal 2007 fueron de 39 mil 833.5 mdp en el año 2007 y de 68 mil 121.0 mdp en el año 2008. De acuerdo con *el artículo 19 fr. II de la LFPRH*, estos recursos se asignan a las dependencias que las generan.

Los ingresos excedentes de las entidades para el ejercicio fiscal 2007 fueron de 47 mil 967.7 mdp en el año 2007 y de 51 mil 327.0 mdp en el año 2008. De acuerdo con *el artículo 19 fr. II de la LFPRH*, estos recursos se asignan a las entidades que las generan. **(Véase cuadro No. 14).**

En el diagrama No. 2 se expone sintéticamente los mecanismos de asignación de los ingresos excedentes del Gobierno Federal.

Cuadro No. 14. Ingresos presupuestarios excedentes o faltantes de la recaudación, 2007-2009.			
Ingresos presupuestarios, 2008	Excedentes 2007 1/	Excedentes 2008 1/	Faltantes 2009 2/
Artículo 10 - LIF 2008	85,728.8	45,496.6	22,799.1
Artículo 12 - LIF 2008	-	25,918.5	3.5
Artículo 19 - LFPRH	161,643.8	244,061.1	-76,608.8
Fracción I	73,842.6	124,613.1	-94,396.3
Tributarios	-1,247.3	-231,224.6	17,675.3
No tributarios	75,089.9	355,837.7	-112,071.6
Contribuciones de mejoras	15.9	17.2	-
Derechos	73,579.1	354,999.3	-112,829.3
Servicios que presta el Estado	106.9	70.3	-299.5
Por el uso o aprovechamiento de bienes	-6,598.2	-4,253.3	323.3
Derecho a los hidrocarburos	80,070.4	359,182.3	-112,853.1
Productos	-1,226.7	491.5	332.1
Aprovechamientos	2,721.6	329.6	425.6
Fracción II - Ingresos con destino específico	39,833.5	68,121.0	-7,883.0
No tributarios	39,833.5	-	-
Derechos	28,867.8	63,709.1	-8,751.5
Derechos no petroleros con destino específico	17,765.8	21,303.2	5,180.1
Derechos y aprovechamientos petroleros con destino específico	11,102.0	-	-
Derechos petroleros con destino específico	-	42,405.9	-13,931.6
Derecho para el fondo de estabilización	-89.7	8,070.7	-4,632.2
Derecho extraordinario sobre exportación	8,058.9	30,066.5	-9,461.3
Derecho para el fondo de investigación	39.0	382.1	-254.4
Derecho para la fiscalización petrolera	2.3	13.5	-5.4
Derecho adicional	3,233.4	3,715.2	-
Derecho único sobre hidrocarburos	-	-	-
Derecho sobre extracción de hidrocarburos	-	157.9	421.7
Productos con destino específico	111.6	-134.6	-74.2
Enajenación de bienes inmuebles	111.6	-	-
Aprovechamientos con destino específico	10,194.3	3,723.9	782.6
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	-141.9	-	-
Ingresos Excedentes Defensa, Marina y EMP	659.8	822.5	160.1
Derechos	77.3	-	-
Productos	145.2	-	-
Aprovechamientos	437.3	-	-
Fracción III - Ingresos de entidades	47,967.7	51,327.0	25,670.5
PEMEX	36,560.3	17,887.8	28,146.9
CFE	5,364.5	39,514.2	-3,079.9
LFC	-64.3	-8,841.4	-369.3
IMSS	5,259.4	1,760.4	409.6
ISSSTE	847.8	1,006.0	562.7
Excedente o Faltante de la Recaudación	247,372.6	315,476.2	-53,806.2

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP.

1/ Para el periodo 2007-2008, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a los ingresos recaudados.

2/ Para el año 2009, la información se obtuvo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del primer trimestre del 2009 y corresponde a la información preliminar.

A grandes rasgos, los ingresos excedentes del Gobierno Federal generados durante el periodo 2007-2008 se destinaron a los siguientes rubros:

- Para gasto de inversión en infraestructura se destinaron 85 mil 728.8 mdp en el 2007 y 75 mil 415.1 mdp en el 2008;
- Para las dependencias que generen el excedente con destino específico se asignaron 39 mil 833.5 mdp en el 2007 y 68 mil 121.0 mdp en el 2008;

- Para las entidades que generen el excedente se destinaron 47 mil 967.7 mdp en el 2007 y 51 mil 327.1 mdp en el 2008; y
- Para compensaciones, ampliaciones automáticas, conformación de fondos de estabilización y de programas y proyectos de inversión que forman parte de los ingresos excedentes brutos se destinaron 73 mil 842.6 mdp en el 2007 y 124 mil 613.1 mdp en el 2008. (Véase cuadro No. 15).

Cuadro No. 15. Origen y destino de los ingresos excedentes del Gobierno Federal, 2007-2008. (Millones de pesos).				
Origen	Regulación Jurídica	Destino	2007	2008
Artículo 10 y 12 de la LIF.	Ley de Ingresos	Gasto de inversión en infraestructura.	85,728.80	75,415.10
Ingresos con destino específico.	LFPRH, fr. II	Dependencias que generen el excedente.	39,833.50	68,121.00
Ingresos de entidades.	LFPRH, fr. III	Entidades que generen el excedente.	47,967.70	51,327.00
Ingresos excedentes brutos.	LFPRH, fr. I	Compensaciones, ampliaciones automáticas, conformación de fondos de estabilización y de programas y proyectos de inversión.	73,842.60	124,613.10
Ingresos excedentes totales.			247,372.60	319,476.20

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP.

4.2. Los ingresos excedentes brutos y netos del Gobierno Federal.

Los ingresos excedentes brutos son los que se obtienen a través del *artículo 19 fr. I, de la LFPRH*. Por su parte, los ingresos excedentes netos se obtienen después de descontar a los ingresos excedentes brutos los faltantes en la recaudación de otros rubros de la *Ley de Ingresos de la Federación* y las compensaciones a las que hace referencia el *artículo 19 fr. I, de esta Ley*.

- ✓ Para el ejercicio fiscal 2008, los ingresos excedentes brutos fueron de 124 mil 613.1 mdp, de los cuales:
 - 8 mil 976.0 mdp se destinaron para los faltantes en la recaudación de otros rubros de *la Ley de Ingresos de la Federación*; y
 - 16 mil 190.5 mdp se destinaron para las compensaciones a las que hace referencia el *artículo 19 fr. I, de esta Ley*.
- ✓ Los ingresos excedentes netos ascendieron a 99 mil 446.6 mdp, y se distribuyeron de acuerdo con *el artículo 19, fr. IV de la LFPRH*, de la siguiente manera:
 - 39 mil 778.6 mdp para el Fondo de Estabilización de los ingresos petroleros;
 - 24 mil 861.7 mdp para el Fondo Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
 - 24 mil 861.7 mdp para el Fondo de PEMEX; y
 - 9 mil 944.7 mdp para Inversión en Entidades Federativas. (Véase cuadro No. 16).

Cuadro No. 16. Destino de los Ingresos Excedentes Brutos y Netos, 2007-2008. (Millones de pesos).		
Concepto	2007 1/	2008 1/
I. Suma excedentes y faltantes (A-B)	73,545.7	115,637.1
A. Ingresos excedentes brutos Fracción I	73,842.6	124,613.1
B. Faltantes otros rubros	295.9	8,976.0
Enajenación de bienes inmuebles		134.6
LFC	64.3	8,841.4
Derecho para el fondo de estabilización	89.7	-
ARE	141.9	-
II. Compensaciones	26,700.5	16,190.5
C. Atención de Desastres Naturales	21,424.3	8,163.9
D: Mayor gasto no programable	-	-
E: Incremento en costos de combustibles de CFE	-	8,026.6
F. Obligaciones fiscales ejercicios anteriores	5,276.2	
CFE	5,092.4	
LFC	183.8	
III: Ingresos excedentes netos (I-II)	46,842.2	99,446.6
40% FEIP	18,736.9	39,778.6
25% FEIEF	11,710.6	24,861.7
25% Fondo de PEMEX	11,710.6	24,861.7
10% Inversión en Entidades Federativas	4,684.2	9,944.7

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP.

1/ Para el periodo 2007-2008, la información se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a los ingresos recaudados.

4.3. La asignación de los ingresos excedentes del Gobierno Federal durante el primer trimestre del 2009.

Durante el primer trimestre del 2009 no se generaron ingresos excedentes del Gobierno Federal, por el contrario, se registró un faltante en la recaudación de 53 mil 806.2 mdp, como consecuencia, se realizaron las siguientes asignaciones:

- ✓ Los provenientes de los aprovechamientos por concepto de: participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica; recuperaciones de capital por desincorporaciones; otras recuperaciones de capital; y los comprendidos en *el numeral 23, inciso D de la fracción VI del artículo 1º de la LIF*. Estos excedentes fueron de 22 mil 799.1 mdp y 3.5 mdp respectivamente y *conforme a lo establecido en los artículos 10 y 12 de la LIF* se podrán destinar a gasto de inversión en infraestructura.
- ✓ Los ingresos considerados en *el artículo 19, fracción I y IV de la LFPRH*, no fueron excedentarios, por el contrario, presentaron un faltante en la recaudación de 76 mil 608.9 mdp. Como consecuencia, durante este primer trimestre del 2009, no se podrán compensar algunos rubros del gasto público que presentaron faltantes en la recaudación; ni se destinarán recursos para los fondos de estabilización ni para los programas y proyectos de inversión.
- ✓ Los ingresos concentrados en *el artículo 19, fracción II, de la LFPRH*, no fueron excedentarios, por el contrario, presentaron un déficit en la recaudación de 7 mil 883.0 mdp. Como consecuencia, durante el primer trimestre del 2009, las dependencias cuyos excedentes tienen un destino específico no recibirán ingresos adicionales.

- ✓ Los ingresos establecidos en el artículo 19, fracción V de la LFPRH registraron un excedente de 25 mil 670.4 mdp, los cuales se destinarán a las entidades que lo generaron.

4.4. Los saldos y montos de la reserva de los fondos de estabilización y de los programas y proyectos de inversión.

De acuerdo con la información publicada por la SHCP, al tercer trimestre del 2009, los saldos y los montos de las reservas de los fondos de estabilización y de los programas y proyectos de inversión evolucionaron de la siguiente manera:

- ✓ El Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros tuvo entradas por 1 mil 667 mdp por concepto de productos financieros. Por otra parte, se registraron salidas por 0.1 mdp para el pago de honorarios a la fiduciaria. Con lo anterior, el saldo de este Fondo se ubicó en 87 mil 450 mdp. Con relación a su reserva, el saldo fue de 56 mil 168 mdp;
- ✓ El Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos tiene un saldo de 29 mil 580 mdp, de los cuales, 28 mil 084 mdp corresponden al patrimonio histórico y 1 mil 496 mdp a los rendimientos acumulados desde 2007;
- ✓ El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas tuvo entradas por 656 mdp por concepto de productos. Se registraron salidas por 265 mil pesos para el pago de honorarios fiduciarios y comisiones bancarias. Con lo anterior, el saldo se ubicó en un monto total de 30 mil 977 mdp. El monto acumulado de la reserva es de 28 mil 84 mdp;
- ✓ El saldo del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones ascendió a 64 mil 287.4 mdp; y
- ✓ El saldo del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura ascendió a 16 mil 199.5 mdp. (**Véase cuadro No. 17**).

Cuadro No. 17. Saldo y Monto de la Reserva al 31 de marzo del 2009 de los Fondos de Estabilización y de los Programas y Proyectos de Inversión. (Millones de pesos).		
Nombre del Fondo	Saldo	Monto de la Reserva
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	87,450.0	56,168.0
Fondo de Estabilización para Inversión en Infraestructura de PEMEX	29,580.0	
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	30,977.0	28,084.0
Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones	64,287.4	
Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura	16,199.5	

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP. La información se obtuvo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del primer trimestre del 2009 y corresponde a la información preliminar.

Finalmente, la distribución por Entidad Federativa, del Fondo de Infraestructura de los Estados y del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2007, se reporta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18. Distribución del FIES y el FEIEF 2007 por Entidad Federativa. (Millones de pesos).		
Estados	FIES	FEIEF
Aguascalientes	78.8	72.2
Baja California	189.4	173.4
Baja California Sur	49.1	44.9
Campeche	70.4	64.4
Coahuila	171.1	156.6
Colima	51.0	46.6
Chiapas	307.8	281.7
Chihuahua	196.9	180.2
Distrito Federal	883.5	808.6
Durango	91.6	83.9
Guanajuato	265.8	243.3
Guerrero	154.3	141.3
Hidalgo	123.0	112.6
Jalisco	445.2	407.4
México	862.7	789.6
Michoacán	198.3	181.5
Morelos	101.8	93.1
Nayarit	67.9	62.2
Nuevo León	329.3	301.4
Oaxaca	169.0	154.6
Puebla	276.7	253.2
Querétaro	114.5	104.8
Quintana Roo	81.5	74.6
San Luis Potosí	127.8	117.0
Sinaloa	171.2	156.7
Sonora	173.7	159.0
Tabasco	321.1	293.9
Tamaulipas	188.6	172.6
Tlaxcala	71.0	65.0
Veracruz	414.8	379.6
Yucatán	107.0	97.9
Zacatecas	84.9	77.7
No distribuible geográficamente		21,674.9
Total	6,939.7	28,026.4

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP.

Consideraciones Finales.

- ✓ El Régimen Fiscal de PEMEX en materia de derechos sufrió dos reformas, en año 2007 se diseñó con seis derechos a los hidrocarburos. Para el ejercicio fiscal 2009, se adicionaron tres derechos. Actualmente, este Régimen se conforma de los siguientes nueve derechos: Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos (DOSH); Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía (DICTME); Derecho para la Fiscalización Petrolera (DFP); Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE); Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DESEPC); Derecho Único Sobre Hidrocarburos (DUSH); Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos (DSEH), Derecho Especial sobre Hidrocarburos para Campos en el Paleocanal de Chicontepec (DESHCPCH) y Derecho Especial Sobre Hidrocarburos para Campos en Aguas Profundas (DESHCAP).
- ✓ A pesar que la tasa impositiva del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos (tiene la captación más alto entre los derechos, impuestos y aprovechamientos petroleros que conforman el Régimen Fiscal de PEMEX) se reducirá gradualmente hasta el año 2012, las obligaciones fiscales que PEMEX tiene que pagar al Gobierno Federal se han incrementado como proporción del PIB y en la participación de la recaudación total del Gobierno Federal.

Esta situación implica que la modernización de la industria petrolera del país tiene que pasar por una profunda reestructuración de su régimen fiscal, para que, una mayor proporción de sus utilidades se asignen a áreas de la cadena productiva petrolera que actualmente están demandando altos niveles de inversión como la exploración, refinación, o transporte.

Sin embargo, una reforma más profunda del Régimen Fiscal de PEMEX necesariamente tendrá que acompañarse de una reforma fiscal que tenga como objetivo ampliar la recaudación de los ingresos no petroleros.

Ambas reformas son condiciones necesarias para desp petrolizar las finanzas públicas del país, que tiene una alta dependencia de la recaudación proveniente de la actividad petrolera, tal como lo muestra este estudio, donde se evidenció que más de un tercio de los ingresos públicos que financian el gasto gubernamental provienen del sector petrolero.

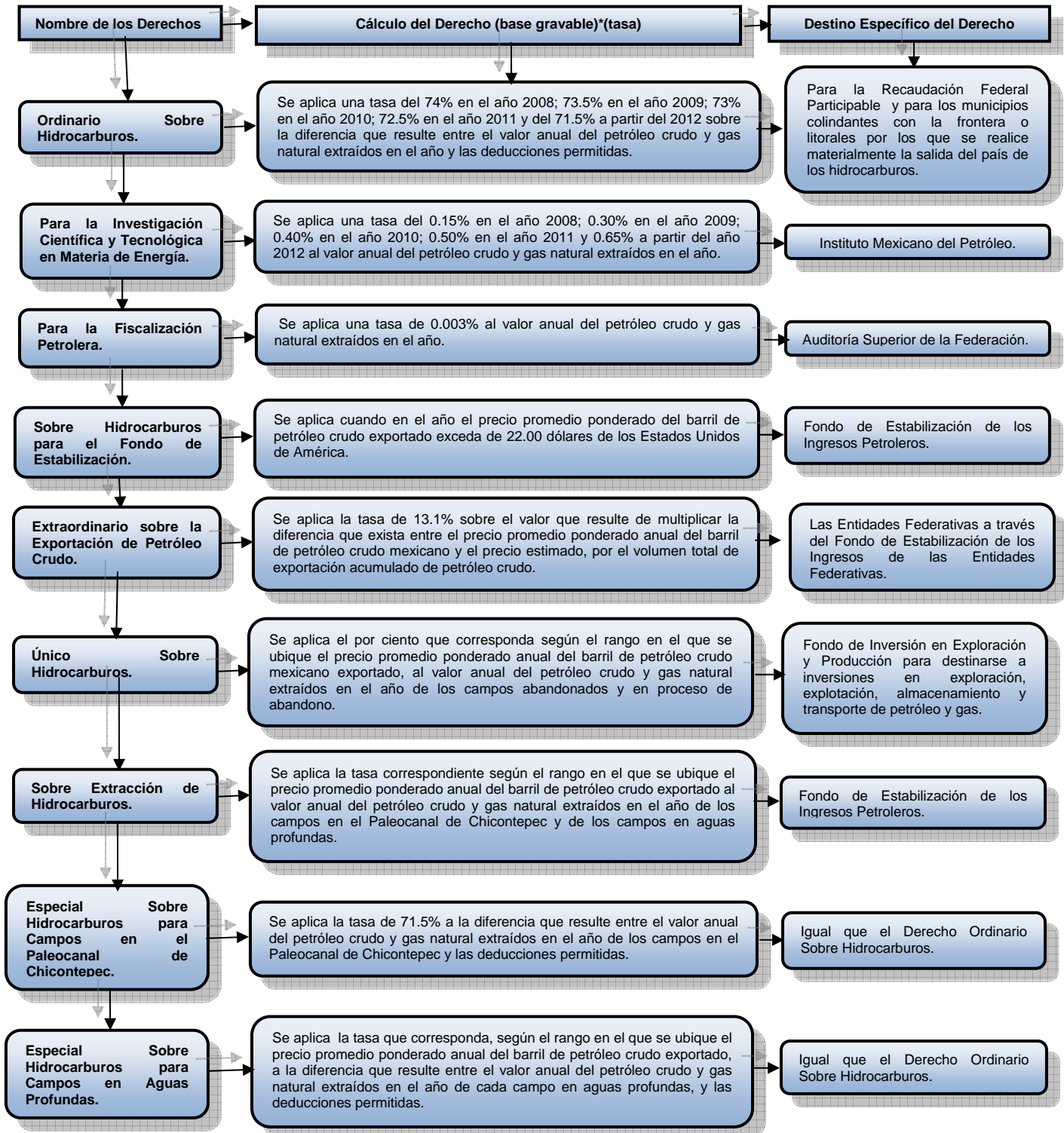
- El nuevo Régimen Fiscal de PEMEX, en el rubro de derechos, introdujo la innovación de definir el destino de la recaudación, la cual se asignarán a la Recaudación Federal Participable y para las tareas relacionadas con la actividad petrolera del país, adicionalmente, y como consecuencia de esta medida, se facilitarán las funciones de fiscalización y control del gasto que realiza la Cámara de Diputados, al conocerse desde el inicio del ejercicio fiscal hacia donde se deben canalizar los ingresos provenientes de los derechos petroleros.

- La actividad petrolera nacional ha generado ingresos excedentes durante el periodo 2001-2007. Sin embargo, para asignar estos ingresos, se conforma una gran bolsa denominada *Ingresos Excedentes del Gobierno Federal* y que está conformada por excedentes petroleros y no petroleros.

Los ingresos excedentes del Gobierno Federal se asignan para compensar programas petroleros (Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura en PEMEX) y Fondos no petroleros (Participaciones, ADEFAS, FONDEN, Fondo de Estabilización de los Ingresos de la Entidades Federativas, Fondo de Infraestructura de los Estados, reestructuración de las pensiones).

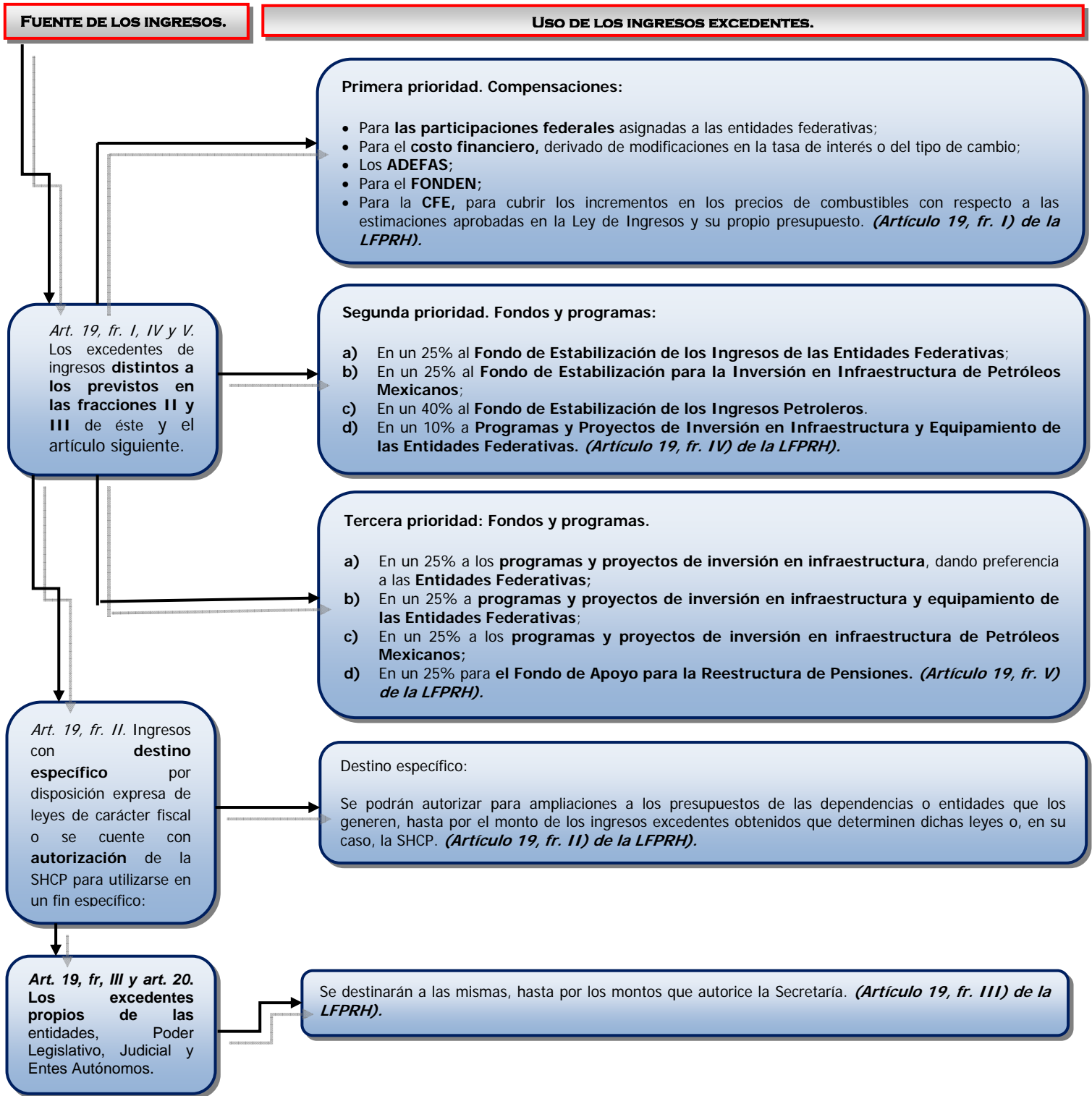
La modernización de PEMEX tendría que definir que los excedentes que se generen en la actividad petrolera nacional se asignen únicamente a las actividades propias de éste sector.

DIAGRAMA NO. 1. EL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN MATERIA DE DERECHOS.



Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de *la Ley Federal de Derechos*.

DIAGRAMA NO. 2. FUENTES Y LOS USOS DE LOS INGRESOS EXCEDENTES DEL GOBIERNO FEDERAL.



Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de los artículos 19 y 20 de la LFPRH.

“CAMPOS DE INVESTIGACIÓN SOCIO-JURÍDICA A PARTIR DE LA REFORMA DE LA LEY 29 DE 1990 EN COLOMBIA”

Por: José Rodrigo Núñez ¹

RESUMEN

El pasado 23 de Enero de 2009 y con el numero 1286 fue promulgada como ley de la República de Colombia, la iniciativa de convertir el sistema nacional de Ciencia y Tecnología, que estaba vigente desde 1991, como ley 29 de ese año, en un sistema de -ciencia tecnología e innovación- que sirva para lograr desarrollo nacional a través de modelos productivos que por estar basados en estas tres variables le generen valor agregado a los productos y servicios.

De esta forma Colombia emprendió el camino de la implementación de reformas estructurales a su sistema de ciencia y tecnología, más allá de la simple creación de un nuevo departamento administrativo, planteando cambios estructurales de valoración socio-jurídica y económica, que implican: A.- la apertura de nuevos áreas de análisis y aplicación del derecho, especialmente en el área de lo socio-jurídico, B.- de los aspectos Jurídico-económicos en procesos de innovación; C.-, disminuir las diferenciaciones entre lo público y lo privado, que permitan incluir el componente de la ciencia y la tecnología y la innovación como factor fundamental en la obtención de mejores niveles de desarrollo nacional .

Palabras clave: investigación socio jurídica; ciencia y tecnología y aplicación, ley 29 de 1990, Ley 1286 de 2009.

ABSTRAC

in the year 2008, Colombia began the way of the implementation of structural reforms to the system of science and technology, independently of the luck of the step of approval, give the normative reform, beyond the creation of a new

¹ Abogado, Investigador Universidad Manuela Beltrán (Bogotá), miembro del grupo de investigación en Derecho y Justicia UMB. Especialista en Investigación y docencia en contextos universitarios. Especialista en Cooperación internacional y gerencia social. U. San Buenaventura (Cali). Bogotá D.C. (Colombia).

administrative department as that of the science and technology, has been created structural changes of valuation social-juridical and economic, that imply:

The opening of new areas of analysis and application of the law, specially in the areas social-juridical and of the juridical - economic , decreasing the distinguish among the public and the private, as necessary elements to include the component of the science and the technology as fundamental factor in the getting of better levels of national development.

Key-words: social juridical research, science technology application, Law 29 of 1990.

“CAMPOS DE INVESTIGACIÓN SOCIO-JURÍDICA A PARTIR DE LA REFORMA DE LA LEY 29 DE 1990 EN COLOMBIA”

INTRODUCCIÓN

Este artículo reporta análisis y conclusiones de una investigación preliminar sobre variables aplicativas del *proyecto de reforma al sistema nacional de ciencia y tecnología*, Colombia -2008- con el fin contrastar elementos socio jurídicos, frente a otro estudio de tipo cualitativo sobre la *estructuración de los sistemas de contratación de las actividades de Investigación, Desarrollo e innovación*, - I+D+i-. El resultado, es una síntesis conceptual de validación de los campos de lo socio-jurídico, que serán afectados por la implementación de la reforma legislativa citada y por los nuevos campos de las actividades de I+D+i.

Analizar los alcances jurídicos de los distintos tipos de contratos, nacionales e internacionales que regulan las actividades de *de I+D+i*, implica considerar, como uno de los marcos de referencia, el relacionado con la regulación de las actividades de la investigación, la ciencia y la tecnología en Colombia, ya que hace parte de *desarrollos de la llamada sociedad del conocimiento*.

Analizar el proceso de regulación de las actividades de Ciencia, Tecnología, Innovación y Desarrollo en Colombia, implica tener en cuenta en la categoría de variable, la derivada de los efectos sociológicos, socio-jurídicos y socioeconómicos, los generados por la vigencia de la ley 29 de 1990, y que en el año de 2008, se constituyeron en uno de los soportes a la iniciativa de reforma que curso su trámite legal en el Congreso de la República.

ANTECEDENTES

Entendiendo lo socio-jurídico, como: ***el espacio en el que los grupos humanos, reflexionan y establecen los parámetros para su propia supervivencia y su proyección vital sobre otros grupos***; y la investigación socio jurídica como ***la praxis de búsqueda de conocimiento que les permite e estos grupos determinar mecanismos apropiados para su proyección en un determinado***

espacio, es pertinente en este momento de la historia y la realidad colombiana, a la luz de estos -conceptos-síntesis-, explorar aspectos fundamentales para la proyección del país dentro de la sociedad del conocimiento.

El seis de Agosto de 1990, fue sancionada la norma conocida como ley 29 de 1990, que consolidó por primera vez el sistema nacional de ciencia y tecnología, estableciendo principios de corresponsabilidad, entre lo público y lo privado, frente a las necesidades de desarrollo de proyectos, de mejoramiento en la productividad académica, científica e industrial a través del fomento al mejoramiento de la investigación, aplicada y asociada entre distintos actores del nuevo sistema.

Al tenor del contenido del documento CONPES N° 2739 de Noviembre de 1994, se establecieron políticas de desarrollo de ciencia y tecnología, que durante los últimos catorce años han delimitado distintos aspectos de la gestión nacional. En esta materia, la investigación socio-jurídica, ha sido manejada solo tangencialmente y no como un eje transversal o fundamental, que sirva de insumo al generar y proponer políticas públicas para la gestión de ciencia y tecnología como componente, meta y herramienta para lograr mejores niveles de desarrollo.

No obstante lo anterior, es la información sobre: incremento de profesionales con título de maestría y doctorado, durante la última década, la consolidación de los grupos de investigación y la clasificación de los mismo, la investigación en las universidades, entre otros hechos, sintetizados por el Ministerio de Educación, en su boletín # 10, de Abril de 2008,² los elementos que mejor han demostrado la efectividad de la norma referida, así como la de sus decretos reglamentarios a partir del decreto 586 de febrero de 1991, y de la demás disposiciones que ajustaron los resultados que hoy soportan las nuevas consideraciones y justificaciones para el proyecto de reforma de 2008, hoy convertida en la ley 1286 de 2009.

² COLOMBIA MINISTERIO DE EDUCACION, "Educación "Superior", boletín informativo No 10, Bogotá Abril 2008, paginas 1,3.

Observar el desarrollo del sistema nacional de ciencia y tecnología de la República de Colombia, entre 1990 y 2008 implica valorar los resultados en términos de factor humano: Según reporte del 2007, de los 7083 grupos registrados, 2450 cuentan con reconocimiento del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología-COLCIENCIAS-, es decir, han sido clasificados en las categorías de excelencia: A, B y C. Así mismo, hay una presencia significativa de mujeres investigadoras equivalente a 11.693, en comparación con los hombres que suman 18.406 y con los estudiantes vinculados a los grupos, cuyo número es de 12.423³

Lograr el resultado en términos de incremento de potencial humano para la competitividad en los nuevos escenarios del desarrollo global, es una gestión encaminada a cumplir con el principio número once de la Declaración de Viena de 1993, sobre derechos humanos fundamentales que deja consagrado: "Todos tiene derecho a disfrutar el progreso científico y sus aplicaciones"(3)⁴

La anterior observación de tipo condicionante, le propone al país el reto de incentivar procesos socioculturales, transversales, y de sistematización, de los factores que promueven una creatividad orientada hacia la generación del arte, la ciencia y la tecnología, acompañados de la observación-medición de su influencia en materia de innovación aplicada al desarrollo.

RETOS, METAS Y CONDICIONANTES DE LA PROPUESTA DE REFORMA NORMATIVA EN CYT EN COLOMBIA.

En los albores del siglo XXI, los llamados países de desarrollo medio (P.D.M), según clasificación de los organismos multilaterales internacionales, ONU, OEA, BID, entre otros, atienden apresuradamente el reto de ponerse a tono con las

³ (2) opus cit, pág. 1

⁴ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. VIENA. JUNIO DE 1993, Versión en español. Distr. General A/conf.157/23, 12 de julio de 1993, pág. 7.

necesidades de la sociedad del conocimiento. Superados los estadios de las sociedades imperiales de la antigüedad, aquellas basadas en regímenes feudales, en la alta y baja edad media, las culturas de las sociedades preindustrial, las postindustriales, las sociedades modernas y postmodernas, en su expresión máxima conocida como la sociedad de la información, “fue **la sociedad del conocimiento**, contexto simplificado por Fernando Chaparro en términos de:”El siglo XXI se caracteriza por el surgimiento de la Sociedad o Economía del Conocimiento, en el contexto de la cual este último se ha convertido en un factor de competitividad y en un instrumento básico para mejorar el bienestar de la población”⁵

Una de las expresiones más determinantes de los retos que plantea la sociedad del conocimiento al nuevo ordenamiento jurídico -en construcción- en los P.D.M como Colombia, es el relacionado con la trascendencia que tiene la innovación tecnológica en los nuevos derroteros del desarrollo social integral: “la innovación tecnológica es sin duda, una de las formas de innovación mas importantes para el desarrollo de una autentica economía del conocimiento. El pensamiento racionalista y el método científico nacidos durante la ilustración permitieron sentar las bases metodológicas para el alumbramiento de conocimiento aplicado que permitiera satisfacer necesidades del mercado” ⁶

Como ejemplo de este escenario condicionante, basta observar los efectos socio-económicos de la cultura en la sociedad industrial, la postindustrial y la etapa informática como antecedente de la sociedad del conocimiento.

La meta o estrategia mencionada, se convierte no solo en un enunciado de objetivos de la redacción del proyecto normativo, hoy ley de la república en términos de “creación de cultura” que incluya la innovación y el aprendizaje como elementos de generación, apropiación, y divulgación del conocimiento científico,

⁵ (4) CHAPARRO FERNANDO, LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGIA, Educación Superior. COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACION, Boletín No 10, Abril 2008, Bogotá, pág. 7.

⁶ (5) PONTI FRANK, FERRAS XAVIER. PASION POR INNOVAR, Grupo Editorial Norma, Colombia, Marzo 2008, página 271

sino que además, exige la exteriorización de dinámicas sociales, regularizadas por un orden jurídico de valoración y proyección de esa “cultura para la innovación”. La valoración de los retos que exige la implementación de esta norma, esta referenciada en las estadísticas y en las propuestas de desarrollo industrial a través de las metas concertadas en los Consejos Nacionales de Política Económica y Social –CONPES- y en los Consejos Nacionales de Competitividad –CNC, metas que exigen revisar, entre otros elementos el aporte generado por la aplicación del derecho de la propiedad industrial y sus enfoques económicos; en lo referente a los retos que debe afrontar el capital humano con que cuenta el país, es necesario prever y agendar las acciones sociales y jurídicas que deben acompañar el desarrollo de esta nueva propuesta normativa.

Como una de las variables anteriores, basta incluir los aspectos relacionados con los tratados de libre comercio en materia de “negociación de servicios, que pueden afectar la liberación de servicios tecnológicos”⁷

En este sentido la puesta en marcha y la posterior reglamentación de la reforma al actual sistema de ciencia y tecnología, abre canales a nuevas formas de apoyo para la negociación el conocimiento en el mercado de los conocimientos tecnológicos, a través de la venta de servicios transfronterizos, tipo de negociación, sobre el cual, falta cultura evaluativa y prospectiva, actividad que se convertirá, no solo en eje del desarrollo local, sino en una fuente permanente de generación de nuevos tipos de retornos de divisas.

⁷ (6) ARBELAEZ JUAN CARLOS, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y EL ALCA, una mirada desde la ciencia y la tecnología, CONVENIO ANDRES BELLO, Gente Nueva, Editorial, Bogotá, 2004, pág. 53.

En este entorno, resulta pertinente hacer proyección de la aplicación de la propuesta normativa, tal como trata de explicarla el expositor Fernando Chaparro, antes citado, desde el enfoque enunciativo de los siete objetivos de la propuesta de reforma, los cuales sirven de ejes de referencia a los siguientes aspectos:

PROYECCIONES DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA NORMATIVA SOBRE LOS CAMPOS DE LA INVESTIGACION SOCIO JURIDICA.

Análisis preliminar

La revisión de los principios consagrados en los artículos 65,67,69,70 y 71, de la actual carta – Constitución Política.- de 1991, tomados como marco legal para la propuesta de reforma, promueven el análisis sobre derechos fundamentales y sus implicaciones en nuevos espacios , como lo son el derecho al desarrollo integral y el derecho a la construcción del Estado de Bienestar, entre otras aplicaciones.

Primer objetivo: la valoración del conocimiento.

La tarea de desarrollar este objetivo, implica la creación de una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento científico, la innovación y el aprendizaje, que le exige a todos los actores del sistema de educación y de formación de cultura social, política y económica, influir en las actuaciones donde la generación y apropiación del conocimiento es de su esencia, además esta meta debe incidir en la búsqueda de la *pertinencia*, del quehacer científico, en el escenario del desarrollo local e internacional, en la estructuración de conceptos de valoración de la formación investigativa, y en el reconocimiento de las metodologías de las investigación como herramientas necesarias para el desarrollo del mundo industrial y empresarial.

El reto anterior implica: medir apropiadamente todas las escalas de valoración de los procesos de educación, en la formación para la investigación, en las capacidades para la negociación de los productos del conocimiento, y en la administración pública de nivel central, de tal forma que se garantice, el acceso

real a las condiciones consagradas en acuerdos internacionales de desarrollo global.

La búsqueda de la innovación y los métodos de aprendizaje, señalarán derroteros a investigaciones cualitativas, fundamentadas en eficientes lecturas estadísticas sobre el comportamiento de los grupos humanos y los individuos a partir del hecho de la valoración de la educación y sus nuevos métodos.

Segundo objetivo: la formulación de bases para el diseño eficiente del plan nacional de ciencia, tecnología e innovación:

Esta meta abrirá una perspectiva mas interdisciplinaria a los profesionales encargados de la concepción de las políticas publicas en materia de ciencia, tecnología, innovación, implementación y negociación de la misma, fundamentándose en ejercicios prospectivos, de los cuales los “planes decenales de educación” constituyen un primer ejemplo de lo que es concertar y proyectar política para el largo plazo.

Tercer objetivo: la incorporación de manera obligatoria de la ciencia, la tecnología y la innovación en eje transversal de las políticas que fija el CONPES:

La aplicación de este objetivo como una de las metas del proyecto de reforma, hoy ley de la república, , obligará no solo a los expertos planeadores públicos a generar nuevos indicadores de rendimiento de la inversión pública en ciencia y tecnología, sino que abre el espacio a nuevos investigadores-negociadores, que en representación de distintos sectores beneficiarios de las aplicaciones científicas y del conocimiento, deberán proponer fórmulas de absorción del costo-beneficio que las actividades de I+D+i generan, en distintos renglones de la economía.

El ámbito de la gestión a este nivel de la administración pública implicará cambios estructurales, en la valoración de la responsabilidad social y jurídica de los actores de la gestión de la ciencia y la tecnología en Colombia, país en el

cual la valoración de muchos de los productos y resultados obtenidos en “laboratorios, Centros y Grupos de Investigación, Observatorios”, entre otros agentes, no logra consolidarse plenamente como soporte para muchas de las decisiones en la esfera de lo público y en político.

Cuarto y Quinto objetivos: la reestructuración de Colciencias y el rediseño del sistema nacional de ciencia y tecnología:

Las gestiones que actualmente se adelantan en el congreso para dar paso a un departamento administrativo que incluya la innovación junto a la ciencia y la tecnología, en el primer caso, y la redefinición sistémica de los marcos de gestión pública en materia de desarrollo integral, en el segundo, tendrán los siguientes alcances: A- dinamizarán el componente de creación del conocimiento científico; B- potenciarán la obtención de conocimiento aplicado, al desarrollo de los medios de producción; C- Incrementarán las herramientas de potenciamiento del capital humano; D- Generarán una nueva forma de dialogo entre el campo del derecho publico y distintas áreas del derecho privado, donde los mecanismos de regulación administrativa y concertación privada dan origen a una nueva forma de manejo del Estado, no solo para el desarrollo del Estado social de erecho o la búsqueda del Estado comunitario que propone “la visión 2019” sino lo que es más, un reto de aproximación a las esencialidades de los fines del erecho, en términos de bien común, justicia, seguridad y la búsqueda del “Estado de Bienestar”.

Estas necesidades de desarrollo social y económico plantean a la disciplina del erecho, espacios de *investigación aplicada* en el mejoramiento continuo de la aplicación de *lo público*, a través de líneas de hermenéutica con un enfoque mas en lo sociológico y en lo socio político que en el solo sentido del positivismo de lo jurídico.

Sexto objetivo: favorecer la proyección e inserción estratégica de Colombia en el sistema internacional, en el marco de la sociedad global del conocimiento:

Las gestiones que buscan una inserción estratégica de Colombia en el sistema internacional, que reconoce a los gestores de la sociedad global del conocimiento, implicará para los actores de todo el sistema nacional de ciencia tecnología e innovación, ampliar las barreras de sus campos temáticos-disciplinarios hacia la construcción de equilibrios entre la profundización, la planeación, y la proyección de sus campos de aplicación y ejercicios de investigación.

A modo de ejemplo de campo temático ampliamente potenciado, se pueden incluir los alcances socio jurídicos de las declaraciones de la conferencia mundial de derechos humanos, (Viena, 14-25 de junio de 1993) en lo referente a las metas del desarrollo científico.

En este contexto es preciso reseñar textualmente apartes del contenido del principio número once de esta declaración: “El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de la generaciones actuales y futuras”⁸

La construcción de esta meta, exige el dialogo interdisciplinar entre la prospectiva económica y las distintas escuelas del desarrollo, dialogo que se expresará en la construcción de políticas públicas locales o nacionales, contextualizadas con las declaraciones como las contenidas en LA CUMBRE DEL MILENIO; políticas que generarán nuevas líneas de interpretación y cualificación de la problemática jurídica a niveles en los cuales la valoración de lo socio-cultural y lo socio-político, sirven de fundamento para la construcción de un nuevo derecho en la sociedad del conocimiento.

⁸ (7) Opus cit, pagina 7.

Séptimo objetivo: definir instancias, e instrumentos administrativos y financieros que garanticen recursos públicos y privados para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación:

La meta de “definir instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se garantizan los recursos públicos y privados, destinados al fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación”, ofrece el reto de un dialogo entre las aplicaciones del derecho público en la materia de políticas fiscales y las herramientas de la proyección financiera del sector privado, que a partir de la entrada en vigencia de esta plataforma normativa, deberá abandonar el rol de observador externo a los procesos de formación Normativa, para convertirse en un aliado estratégico de la planeación del desarrollo; este reto impone a los estudiosos de la problemática socio jurídica, la búsqueda de una línea de investigación abierta para las escuelas del derecho público ahora necesariamente permeadas por las escuelas económicas y sociológicas, que plantean nuevos modelos de *desarrollo sostenible* o a *escala humana* en lo global, pero perfectamente observables en el desarrollo de necesidades en comunidades locales.

En este aspecto son aplicables las observaciones de las relaciones entre lo público y lo privado que en economías desarrolladas, han pactado condiciones de inversión pública, regulación económica y proyección política⁹ establecidas como marco para obtener metas en los países más desarrollados, gestión que les ha permitido a estos mantener hegemonías y proyectar inversiones publicas y privadas para la transferencia tecnológica.

(8) La Razón por la cual la normativa pública, usualmente se puede aplicar a una tecnología, señala Spart, es que el Gobierno tiene la facultad de proteger los derechos de propiedad y restituir el orden, Tom Standage, (El futuro de la tecnología) p. 43.

AFIRMACIONES DE CONCLUSION:

Alcances de la investigación en lo socio jurídico.

Las contribuciones de las investigaciones socio jurídicas al esfuerzo de la inclusión de Colombia en los esquemas de la “sociedad de conocimiento” ofrecen a todos los actores de la generación del conocimiento científico, a los desarrolladores de implementaciones tecnológicas y los diseñadores de procedimientos de invención, nuevos marcos de referencia para la construcción de esquemas de desarrollos normativos, que busquen la construcción de la equidad social en el competitivo mundo de la sociedad de libre mercado y de la alta valoración de los logros científicos y tecnológicos de los países desarrollados.

El rediseño y posterior implementación de un nuevo sistema de ciencia y tecnología que ahora incluirá el concepto de “innovación” como nuevo componente de la plataforma que se consagró en 1990, será considerado como herramienta para el desarrollo científico, a partir de la implementación de la ley; contiene un salto de las finalidades que la sociedad contemporánea, la sociedad industrial y la sociedad postindustrial le demandaron al desarrollo científico; ahora las nuevas peticiones al actuar de la ciencia, le traslada la responsabilidad de jalonar el desarrollo económico y social, mas allá de lo previsto.

Como derivado del anterior postulado, la nueva responsabilidad social del actor de *lo científico* le induce en una nueva valoración de su rol como actor de lo político y de lo público en sus acepciones y aplicaciones mas decantadas, como las que se le atribuyen a estas personas o instituciones en las sociedades mejor desarrolladas.

La visión de un nuevo *hombre de ciencia* en un país que necesita insertarse y ganar reconocimiento en la sociedad del conocimiento, genera nuevas perspectivas de campos temáticos para investigaciones con enfoques holísticas y

transversales, complejas desde lo socio jurídico, lo que impondrá una revisión de la pertinencia de las metodologías más usadas y aceptadas en las escuelas de investigación.

Operativizar los distintos alcances que las escuelas de investigación de lo socio jurídico, han propuesto ante nuevas necesidades del desarrollo normativo, ofrecer ahora nuevas posibilidades de contraste entre las metas del desarrollo social mediatizado por lo científico y tecnológico y los diseños de regulaciones y normativas pertinentes para negociar posicionamientos nacionales en la sociedad del Conocimiento.

BIBLIOGRAFIA:

1. SALAZAR ARBELAEZ, Juan Carlos, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y EL ALCA: una mirada desde la ciencia y la tecnología, , colección papeles CAB, convenio Andrés Bello, gente nueva editorial, Colombia 2004.
2. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. Distr. GENERAL TD/CODE TOT/57, 15 de Noviembre de 1991.
3. CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, VIENA JUNIO DE 1993, Distr. General A/conf.157/23, 12 de julio de 1993, vers español.
4. COLOMBIA.CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL, DOCUMENTO CONPES #2739, POLITICA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA, Departamento Nacional de Planeación –DNP- Colciencias, Bogotá, Noviembre 2004.
5. COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL.DOCUMENTO CONPES # 3527, POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD, Departamento Nacional de Planeación –DNP- Bogotá, Junio de 2008.
6. COLOMBIA. VISION COLOMBIA II CENTENARIO- Fomentar el Crecimiento y el Desarrollo Social, en las Ciencias, La Tecnología y la Innovación, propuesta para discusión, Departamento Nacional de Planeación –DNP- Imprenta Nacional, Bogotá, 2006.
7. CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL.FORUM DE COMERCIO INTERNACIONAL, UNCTAD-OMC, Ginebra Suiza, 2004.
8. .Educación Superior: Órgano de difusión del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, boletín informativo, número 10, febrero-abril 2008, Imprenta Nacional-CARGRAFICS, Bogotá, 2008.
9. TOM STANDAGE.EL FUTURO DE LA TECNOLOGIA, colección THE ECONOMIST, Editora el Comercio, Lima, Perú, 2008.
- 10.LA OPCION, Especial de ciencia y tecnología, Comité Editorial: Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Industrial de Santander,

Universidad del Valle, Universidad del Cauca, Casa Editorial el Tiempo, Abril de 2008, Bogotá.

11. PONTY FRANK, FERRAS XAVIER. PASION POR INNOVAR, Grupo Editorial Norma, Colombia, Marzo 2008, pagina 271.
12. TEXTO LEY 29 DE 1999, Diario Oficial # 39.205, Bogotá, Febrero 27 de 1991
13. TEXTO DECRETO ESPECIAL # 393 DE 1991, Diario Oficial # 39.672, Febrero 12 de 1991.
14. TEXTO DECRETO ESPECIAL # 585 DE 1991, Diario Oficial # 39.702 de Febrero 26 de 1991.
15. TEXTO PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY 29 DE 1990, Ramírez Martha Lucia, Restrepo Cuartas Jaime, Senado de la República de Colombia, Bogotá 2007.

16. TEXTO LEY 344 DE 1996, ARTÍCULO 16, Diario Oficial #42.951, Diciembre 31 de 1996.

PAPEL DEL ESTADO PARA REFORMAR EL DERECHO DEL TRABAJO

Por: JULIO ARMANDO RODRIGUEZ ORTEGA*

Resumen

Este informe presenta los resultados de una investigación observacional descriptiva sobre el papel del Estado en la transformación del Derecho del Trabajo. Caracteriza la situación actual a partir de la observación directa y la información mediática, sobre la realidad laboral y empresarial para finalmente hacer aportes en la construcción de un nuevo Derecho del trabajo con fundamento en la rigurosa observación descriptiva de la actual normatividad laboral. Toma como punto de partida los elementos que dieron origen al derecho laboral desde la revolución industrial y los aportes que la Unión Europea y la OIT han formulado en este sentido a través del llamado libro verde y los cambios profundos que en la economía y en la política se están produciendo como consecuencia de la globalización de la Economía, del comercio y de la internacionalización del mercado de trabajo.

Palabras clave:

Relación Laboral - relación personal del trabajo- responsabilidad social de la empresa- protección social – relaciones atípicas del trabajo – trabajadores independientes – globalización económica - flexibilidad laboral – clásicas relaciones contractuales de trabajo – formas jurídicas del contrato de trabajo – relación socio económica con nexos laborales – trabajo precario – relaciones de trabajo marginales.

* Abogado. Esp. Derecho Disciplinario - U. Cooperativa de Colombia, Esp. Derecho laboral y relaciones industriales. U. Externado de Colombia, Esp. Derecho procesal civil - U. Autónoma de Colombia, Esp. Derecho de Familia - U. Autónoma de Colombia, Esp. Derecho penal y criminología - U. Autónoma de Colombia, MsC. Ciencias de la Educación - U. Pedagógica Nacional, MsC. Estudios políticos - U- Javeriana, MsC. Ciencias políticas. U. de los Andes - Mérida (Venezuela). Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Público, Universidad Manuela Beltrán – Bogotá (Colombia). julioarmando07@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Una modernización del Derecho del Trabajo para afrontar los retos del siglo XXI es un concepto de sus autores en la Unión Europea un instrumento de análisis y apoyo para el desarrollo de una política de empleo con el objeto de afrontar y delimitar el papel que cumple en la actualidad la legislación laboral de tal forma que se encuentre el justo medio que logre la flexibilidad para la empresa y la seguridad para el trabajador. En este contexto tiene especial importancia el dialogo social entre sindicatos y empresarios para la configuración de un nuevo derecho del trabajo que favorezca la creación de empleo a través de novedosas y equitativas reformas.

Síntesis histórica

El Derecho del Trabajo nació con la Revolución Industrial hace casi dos siglos y los factores que le dieron origen han desaparecido casi en su totalidad. Hoy con la globalización las relaciones obrero – patronales adquieren una nueva dimensión y la misma existencia del Derecho Laboral depende de otras variables especialmente el vínculo entre el comercio internacional y los derechos de los trabajadores consagrados en instrumentos internacionales propios del mercado, la competitividad y los factores de producción, que afectan la suerte de los trabajadores en sus propios países.

Hoy mas que en cualquier época el carácter internacional del Derecho laboral se hace evidente y sus principios adquieren un nuevo contexto con la globalización y mundialización de la economía que ha determinado algunos efectos benéficos en las condiciones de empleo, pero también serias dificultades derivadas de las grandes desigualdades sociales, de la propagación de las innovaciones tecnológicas, que han ensanchado la brecha entre ricos y pobres y han dislocado

la división internacional del trabajo abordando la desigualdad entre la capacidad negociadora del capital y el trabajo.¹

Las normas laborales van vinculadas a la justicia social sufren en la actualidad grandes transformaciones y la reglamentación del trabajo tiene que contextualizarse en el ámbito internacional, con instrumentos idóneos para mejorar las condiciones de empleo y de trabajo, quedando claro un consenso en torno a derechos laborales fundamentales en cualquier país del mundo. Tales derechos a su vez constituyen una condición previa en la lucha contra la pobreza y en la redistribución de la riqueza y de los ingresos y se pretende alcanzar las metas de un desarrollo sostenible.

Después que la OIT adoptó la Declaración relativa a los **Principios y Derechos fundamentales en el Trabajo** en el año de 1.998 todos los Estados tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad las libertades y derechos sindicales y demás normas fundamentales del trabajo las cuales constituyen puntos de referencia. Como marco normativo en la Cooperación Internacional, en la inversión extranjera, en las redes globales de producción, en el desarrollo empresarial local y en las demás instituciones de la economía informal, lo mismo que las empresas transnacionales y multinacionales con sedes en países miembros de la OIT.

Según la OIT, si bien la Globalización Económica puede fomentar el crecimiento económico indispensable para el progreso social, se debe asegurar el cumplimiento de un conjunto de normas sociolaborales, que tengan fundamento en valores comunes según los cuales todos los actores de la economía reciban **una proporción justa de la riqueza que han ayudado a crear**, pues los esfuerzos dedicados por cada país para impulsar el desarrollo económico, deben

¹ FREEDLANDS MARK. Aplicación del Derecho Laboral más allá del Contrato de Trabajo. Revista Internacional del trabajo. Volumen 126 num. 1-2. año 2.007. Pág. 3 a 30.

estar dotados de una VERTIENTE SOCIAL que incluya el reforzamiento de los derechos laborales.²

Los costos sociales y medioambientales de la globalización, lo mismo que los cambios tecnológicos, han transformado los componentes básicos del Derecho del Trabajo y han despertado la convicción de que si la comunidad mundial no resuelve los problemas de injusticia y desigualdad, el descontento social aumentará y será evidente la fragilidad de la paz social por lo tanto se hace necesario replantear el Derecho del Trabajo que incluya en su contenido, protección eficaz contra el desempleo abierto, contra la concentración de la riqueza y contra la riqueza, de tal forma que no se limite a proteger cierto grupo de trabajadores sino básicamente a proteger el trabajo humano.

El nuevo Derecho del Trabajo debe concebir y promover iniciativas jurídicas y políticas innovadoras que protejan todas las formas de trabajo, especialmente materializadas en el trabajo familiar, en la microempresa, en el trabajo del sector rural, con un incremento significativo de inversión en una educación para el trabajo y no la protección a grupos de trabajadores como ya se dijo, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, buscando ante todo la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Si es posible alcanzar esta meta, se estará conformando un nuevo Derecho de Trabajo que asegure a los trabajadores la posibilidad de reivindicar, libremente y en igualdad de oportunidad, una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido y al desarrollo de su potencial humano.

² OIT Revista Internacional del Trabajo. Ginebra. 2007. No. 125 - 126

EL ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL DEL CONTRATO DE TRABAJO

El debate es pues la aplicación del Derecho Laboral mas allá del contrato de Trabajo, es decir, el ámbito de aplicación personal del Derecho del Trabajo teniendo como referencia una familia de contratos dentro lo cual el Contrato de trabajo asalariado tradicional no es necesariamente el modelo aunque sea el más frecuente. El punto de partida es el reconocimiento de que la relación personal de trabajo en ocasiones no adopta una forma contractual. Se trata de asumir la relación socio económica de las relaciones de trabajo personales en las cuales se combinan categorías jurídicas de trabajo por cuenta ajena y trabajo por cuenta propia.

La relación laboral que no involucra un contrato de trabajo sino una relación socioeconómica con nexos laborales personales, es bastante diversa y variada. En principio, estos nexos no son homogéneos sino que presentan varias modalidades según sean bilaterales o multilaterales parcialmente contractuales y en general contratos no personales de servicio, o pequeñas empresas multinacionales que en ocasiones se convierten en contratos comerciales o de negocios, excluyendo las tradicionales relaciones de trabajo reguladas en el Derecho laboral. Como estas situaciones abarcan un alto porcentaje de trabajadores, es necesario considerar un ámbito ampliado de la normatividad laboral que sería un importante componente en la consideración de un nuevo derecho de trabajo.

Lo anterior significa que existen relaciones laborales no enmarcadas en la tradicional categoría jurídica del asalariado clásico cuyas denominaciones van desde la palabra **empleo precario**, relaciones de trabajo marginales, trabajadores informales, etc, que por regla general se caracterizan por las inexistencias de regulación y protección jurídica, debido a que su alejamiento gradual del clásico contrato de trabajo y a su asimilación como contratos personales de servicios

equivalentes a relaciones de trabajo personales que por ser jurídicamente indeterminables o imprecisos no se les pueden aplicar el derecho de trabajo.³

El centro de discusión en el momento actual esta centrado en diferenciar las variadas formas jurídicas del contrato de trabajo y del contrato personal de servicios teniendo en cuenta que las dos rebasan el ámbito de las relaciones de trabajo personales e involucran relaciones simplemente civiles y comerciales o de negocios no personales, situaciones en las que el vinculo jurídico existente es cada vez mas indeterminado razón por las cual se les denomina simplemente relaciones de la economía informal.

La importancia de este debate radica en que las relaciones de trabajo y el derecho del trabajo en general, tienen profundas repercusiones sociales razón por la cual el derecho de trabajo se le denomina también derecho social y el problema que se centra en decidir si las distintas formas jurídicas del contrato de trabajo y del contrato personal de servicios se deben ubicar dentro del ámbito general de la normatividad laboral o fuerza de el.

Pero teniendo en cuenta la amplitud del derecho de trabajo que involucra disciplinas como la seguridad social, los derechos humanos, la economía del empleo, el derecho industrial, etc. La discusión desde un nuevo derecho de trabajo mas allá del ámbito general de las relaciones de trabajo personal y se desplaza del análisis de los derechos y expectativas de quienes realizan cualquier tipo de trabajo en la sociedad, incluidas las tareas domesticas del hogar.

Frente a este hay voces que mencionan la desaparición del contrato de Trabajo reduciendo sus contenidos a relaciones jurídicas de derecho privado y mercantil y una amplia gama de contratos agrupados bajo la denominación de contratos de servicios incluidos los personales y los no personales apuntando a la creación de

³ Asociación de Revistas de Derecho del Trabajo. Paris. Septiembre 2.006

un marco más completo que excluya del ámbito de aplicación personal del derecho del trabajo, una familia de contratos y nexos de trabajo personal.

La vigencia de la legislación del trabajo, amparada ampliamente por la OIT y su departamento de normas internacionales del trabajo, ha sido cuestionada en algunos países por la aparición y propagación de relaciones o regímenes de trabajo personales ubicados fuera de los conceptos y definiciones del ámbito de aplicación personal de la normatividad laboral que ampara a los trabajadores⁴, dichas modalidades o relaciones de trabajo tradicionalmente toleradas y aceptadas en la noción de relaciones de trabajo encubiertas y ambiguas que por tal razón se consideran fuera del ámbito de las leyes del trabajo no son otra cosa que un disfraz o una forma de evasión del proteccionismo laboral, pero que sin duda alguna son distorsiones o limitaciones para aplicar la legislación laboral, con serias consecuencias en el aspecto social.

Se hace pues, necesaria una revisión de la normatividad laboral no solo desde el punto de vista legal, sino involucrando también sus componentes conceptuales y sociales, a fin de garantizar una efectiva protección al trabajo en sus distintas manifestaciones, conciliando los elementos tradicionales del Derecho del Trabajo que protegen al trabajador con otros elementos igualmente vitales en la dinámica social, que contribuyen de manera mas radical a impulsar la capacidad de creación de trabajo, y a ampliar las posibilidades para hacer realidad el “Derecho de Trabajo” como un derecho humano fundamental e inalienable, que esta por encima de la simple regulación normativa.⁵

Esta aplicación del ámbito de aplicación de las leyes del trabajo a otras formas existentes y novedosas de relaciones y contratos personales de servicios, constituye de por si una alternativa viable para superar la fragmentación del

⁴ Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. OIT. Ginebra 2.006

⁵ RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio A. El derecho del Trabajo. Bogota. CRITERIO. Revista Universidad Autónoma de Colombia. 1986

mercado de trabajo y permitir a los trabajadores excluidos y marginados participar solidariamente de la protección normativa que los ampara, no tanto como trabajadores sino como creadores de trabajo.

Para alcanzar esta meta es necesario precisar desde el punto de vista conceptual y jurídico, las formas prácticas y normativas de los nexos de trabajo personal que asumen hoy protagonismo fuera de las clásicas relaciones contractuales de trabajo. Esta opción dará lugar, en el peor de los casos, a una modernización del derecho del trabajo, con un entorno práctico y jurídico, o simplemente a un nuevo derecho del trabajo nacido de la globalización que deja inexistente el derecho del trabajo nacido de la revolución industrial, que aun sigue vigente.

Este nuevo Derecho del Trabajo debe estar contextualizado en la realidad latinoamericana, con sus limitaciones económicas y sociales y debe involucrar una diversidad de situaciones y conceptos como punto de partida de un debate mas general, que cuestione la aplicación globalizada de las normas de la OIT a contextos sociales laborales y jurídicos muy diferentes con etapas de evolución y desarrollo social y cultural significativamente disímiles, caracterizadas por ramificaciones jurídicas complejas, que desbordan el marco contractual.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO DERECHO DEL TRABAJO

Un nuevo Derecho del trabajo que asegure protección social a grupos sociales de trabajadores no asalariados y particularmente que controle los efectos derivados de la flexibilización laboral, los procesos de privatización, información y precarización en la estructura del trabajo, que en los últimos años ha contribuido al aumento de la desigualdad y la heterogeneidad de los ingresos y particularmente al aumento de la informalidad, el trabajo precario y la exclusión. La protección del trabajo, como ya se dijo, debe incluir a la numerosa población activa ocupada en el sector informal, independientemente de la actividad que desempeñe si se tiene

en cuenta la pérdida de hegemonía del contrato de trabajo a término indefinido y los vacíos que tiene la legislación laboral, que no tipifica un sin número de relaciones laborales emergentes de la globalización y el neoliberalismo.

FORMAS PRÁCTICAS Y JURÍDICAS QUE EVITEN LA EXCLUSIÓN

El trabajo que se concentra en el sector informal está desprotegido dada su precariedad por lo cual un nuevo Derecho del trabajo tiene como misión, incorporar a los trabajadores informales a la modernidad laboral, mediante una reorganización estratégica que extienda los beneficios del sector formal a las personas ocupadas en el sector informal y a las actividades que realizan lo cual requiere también nuevos comportamientos y actitudes de los involucrados, el reconocimiento de las relaciones laborales existentes a objeto de lograr el desarrollo del comercio ambulante en condiciones de mayor estabilidad y seguridad.

El nuevo Derecho del trabajo incluye en el sector de trabajadores informales, no solo empresas sino familias que desarrollan actividades productivas y asuman capacidad para el cumplimiento de obligaciones laborales, mediante el acceso a los recursos productivos (Capacitación, Capital, Crédito y Tecnología) y los de mercado, pues el problema actual radica en que la alta concentración de trabajadores informales no están amparados por la legislación laboral, debido a su incapacidad para enfrentar obligaciones inherentes a la relación de trabajo.

El reconocimiento jurídico de las relaciones de trabajo difusas, atípicas e informales tienen como finalidad el restablecimiento de los derechos de los trabajadores a partir de mecanismos de gestión, autogestión y cogestión de tal forma que aun el trabajo a domicilio, el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar, no remunerado, el servicio doméstico, etc, puedan acceder a las mínimas garantías laborales y sociales, mediante la gestión colectiva de tales derechos.

Como resultado de la globalización económica y la imposición progresiva de las doctrinas neoliberales economías y la apertura comercial, el Derecho del trabajo tradicional ha resultado inexistente y aplicable solo a un reducido grupo de trabajadores que no superan el 20% en América Latina, aumentándose en contraposición el número de trabajadores denominados 'informales', carentes de toda protección laboral y social.

La vulnerabilidad de los trabajadores frente al desempleo, a la pobreza y a la miseria requieren un replanteamiento serio de la normatividad laboral dando lugar a un nuevo Derecho de trabajo, que subsane la precariedad laboral, la subcontratación, los contratos atípicos y difusos que no gozan de la protección laboral y social y que ni siquiera podrían catalogarse como trabajos 'decentes'.

En este informe, se está proponiendo la viabilidad de un nuevo derecho del trabajo que incorpore el sector informal al proceso de modernización, recuperando los derechos económicos y sociales de los que allí trabajan. Igualmente una normatividad aplicable a las relaciones de trabajo, no previstas en la legislación, que carecen de responsabilidades solidarias por parte de los trabajadores protegidos.

Los pilares básicos de la nueva normatividad estarán edificados sobre principios de solidaridad, seguridad y protección laboral medializados por métodos estratégicos que combinan la gestión, cogestión y autogestión laboral, aplicada en la pequeña empresa pero apoyada por el sector empresarial general, creando formas de empleo muchos más variadas y flexibles, nuevas formas de trabajo con el reconocimiento de unos derechos sociales mínimos para la totalidad de los trabajadores, incluidos los del sector informal.

Los autores que propenden por extender el Derecho del trabajo mas allá de la tradicional relación del trabajo no descarta la necesidad de crear un nuevo derecho del trabajo que cubra toda la vida profesional del trabajador cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral e inclusive en periodos de ausencia de esta relación, aceptando categorías específicas de trabajadores y categorías intermedias entre empleados y trabajadores independientes. Se trata de llevar las formas laborales atípicas al ámbito del Derecho del trabajo introduciendo una legislación que especifica varios factores para identificar la existencia de una verdadera relación laboral y descartar el disfraz del trabajo independiente o informal encontrando procedimientos y propuestas para extender el ámbito personal de la legislación del trabajo e incluir en los beneficios de la seguridad social a toda persona que ostente el carácter del trabajador.

Todo lo anterior teniendo en cuenta que el carácter tradicionalmente proteccionista del derecho del trabajo casi siempre esta afectado por la frecuencia con que se deja a la discreción colectiva o individual numerosas normal laborales que forman parte del derecho imperativo a pesar de que se afirme que dichas normas son de orden publico y de obligatorio cumplimiento; sin que existan mecanismos para promover la responsabilidad solidaria de los empleadores y los sindicatos frente a la precarización del trabajo y al ya recurrente tema de la responsabilidad social de la empresa y de los cambios profundos que se requieren en el sistema empresarial y en las organizaciones de trabajadores para afrontar el aumento del desempleo y de la pobreza en el mundo.⁶

El reto de un nuevo Derecho del trabajo debe atenuar la reglamentación excesiva y la rigidez normativa que obstaculiza la creación de empleo, haciendo extensivo a los trabajadores informales los derechos básicos y la protección social de tal forma

⁶ Ibid.. Op Cit

que se logren reducir las grandes desigualdades en un modelo de desarrollo amplio que privilegie el empleo productivo para la fuerza laboral en su conjunto⁷.

Para lograr conformar este nuevo derecho del trabajo, la estrategia debe incluir políticas económicas agresivas que promuevan el crecimiento y creen oportunidades para personas actualmente excluidas o marginadas en los medios rurales y en la economía informal. Estas políticas macro económicas deben entender a los trabajadores como un capital humano imprescindible para lograr alta productividad y para competir en los mercados internacionales y los avances tecnológicos. El nuevo Derecho del trabajo debe estar construido, como ya se dijo, sobre la responsabilidad social de la empresa la cual no consiste solo en el cumplimiento jurídico de sus obligaciones sino que se trata de la inversión en el capital humano, tarea en la cual debe consultarse ampliamente a los trabajadores sobre las políticas y medidas orientadas a tal objetivo mediante un diálogo social y efectivo que incluya una gestión estratégica entre trabajadores y empresarios.

La flexibilidad ha de ser bidireccional en el contrato de trabajo pues las nuevas técnicas productivas determinan, como se ha dicho y es notorio, una mayor capacidad de decisión de los empleados en el ejercicio de la prestación laboral: No se trata sólo de que el empresario tenga más competencias para distribuir, por ejemplo, en forma irregular la jornada de trabajo (aspecto necesario ante la nueva vinculación entre producción y demanda), sino también de que los asalariados puedan hacer lo mismo –siempre que no se afecte negativamente a la productividad- por intereses formativos, personales o familiares. Lo mismo cabría decir, en relación a las nuevas realidades contractuales “dinámicas” de aspectos como la movilidad funcional, la modificación de las condiciones de prestación de los servicios, las suspensiones contractuales o la movilidad geográfica.

⁷ TOKMAN, Victor E. Informalidad, inseguridad y cohesión social en America Latina. Revista internacional del trabajo Vol. 126 Año 2007

La adaptación del contenido contractual ante lo nuevo no puede más que sustentarse, básicamente, en la autonomía colectiva, en tanto que la Ley retrocede pues la quiebra del modelo universal y homogéneo de relaciones laborales conduce a esto. En todo caso, es obvio, empero, que esa constatación ha de ir acompañada de un nuevo modelo de norma colectiva, tanto por lo que hace a los instrumentos formales como en sus contenidos y en relación con su articulación interna.

La reglamentación legal o convencional debe establecer mecanismos diferenciados en función de la realidad de las empresas, tanto desde la perspectiva del número de asalariados como de la realidad productiva. Uno de los mayores defectos de nuestro ordenamiento es que no establece ningún tipo de diferenciación en la materia, y aún existiendo singularidades menores entre la grande y la pequeña empresa a la hora de tramitar un despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas y de la producción, la peor parte la carga el trabajador.

Lo anterior no puede significar una retirada del Estado en su papel regulador de mínimos contractuales laborales y su función en la parte administrativa. Son comunes los llamamientos a la “desregulación” del mercado de trabajo que, en definitiva, no persiguen más que el incremento de competencias empresariales, por tanto, discutir la actual distribución de fuerzas entre los colectivos sociales. Una cosa es que la norma heterónoma tenga, forzosamente y por los motivos expuestos, que retroceder ante la diversidad productiva, y otra, muy distinta, que cada Estado –o la Unión como tal- decline su papel de determinación del modelo social y económico, dejando las normas mínimas aplicables al contrato de trabajo en manos de la “ley de la jungla” y por tanto, de la parte más fuerte, esto es el empresario, renunciando a la regulación y a la intervención correctiva para la preservación de dicho modelo.

Es necesario terminar con las prácticas fraudulentas, es decir, de aquellas realidades que, bajo la apariencia de un arrendamiento de servicios, ocultan, en realidad un contrato de trabajo. La regulación de dichas situaciones debe determinar con claridad la figura, instrumentando las medidas oportunas a fin de evitar el fraude de ley o la precarización. Es importante exigir a las autoridades un control de respeto a las normas mínimas de la Organización Internacional del Trabajo en aquellos, al tratarse éstas de un “*ius cogens*” mínimo exigible. No deja de ser sintomático, en ese sentido, que mientras estamos asistiendo a la internacionalización del libre comercio –con reglas coercitiva en su caso- no se contemple en paralelo una internacionalización de los derechos básicos de ciudadanía en el trabajo.

La implementación de la no discriminación en las relaciones laborales por razón de discapacidad, raza, edad, religión y origen y su derecho de autorrealización a través del empleo o en la práctica expulsión del mercado de trabajo de los trabajadores. Asimismo, la importancia del derecho a la igualdad determina la necesidad de abordar en profundidad los marcos reguladores de las condiciones contractuales duales, en función de circunstancias ajenas –en principio- a los parámetros tradicionales determinadores de la no discriminación, como la fecha de ingreso en la empresa.

Las reformas prioritarias en el Derecho laboral que pueden contribuir a la adaptación del Derecho laboral y de los convenios colectivos en esta nueva etapa histórica denominada globalización tienen que ver con el incremento de la flexibilidad, la seguridad de empleo y a la reducción de la segmentación del mercado de trabajo. La reglamentación existente en forma de leyes o de convenios colectivos estimula a las empresas y a los trabajadores en sus esfuerzos por aprovechar las oportunidades de incrementar la productividad y adaptarse a las nuevas tecnologías y a los cambios derivados de la competencia internacional para facilitar la contratación mediante contratos de duración indeterminada y determinada, bien por medios legislativos o convenios colectivos,

para garantizar a la vez un nivel suficiente de seguridad de empleo y de protección social

Una importante tarea del nuevo derecho del trabajo es que deben aclararse las definiciones jurídicas nacionales del trabajo por cuenta ajena y del trabajo por cuenta propia para facilitar las transiciones de buena fe entre el estatuto de trabajador por cuenta ajena y el de trabajador por cuenta propia teniendo en cuenta siempre un «conjunto de derechos mínimos» sobre las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, con independencia de su contrato de trabajo.

Es necesario precisar las responsabilidades de las distintas partes en las relaciones laborales múltiples para determinar quién es responsable del cumplimiento de los derechos de los trabajadores y recurrir a la responsabilidad subsidiaria para determinar esta responsabilidad en el caso de los subcontratistas, y, si es el caso, recurrir a otros medios que permitan garantizar una protección suficiente de los trabajadores participantes en «relaciones de trabajo triangulares». Se trata de modificar las obligaciones mínimas en materia de ordenación del tiempo de trabajo para ofrecer mayor flexibilidad a los empleadores y a los trabajadores, garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores.

LOS DERECHOS HUMANOS: DE QUÉ HABLAMOS Y EN QUÉ PENSAMOS

“No son los esclavos los
llamados a razonar
sobre la libertad”

J.J. ROUSSEAU *Discurso sobre el origen
y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*

Por: MARIA CAROLINA ESTEPA BECERRA^{*1}

RESUMEN

Todo ser humano nace con derechos, la intervención del Estado debe ser para reconocerlos, declararlos y protegerlos normativamente, pero no pueden conferirlos o denegarlos, por lo tanto se hace ineludible su reconocimiento por el orden jurídico y social. La inalienabilidad como consecuencia de la anterior necesidad, determina que los derechos humanos pertenecen al ser humano por su condición de tal, son inescindibles de su ser, no pueden transferirse ni renunciarse. Al no depender de concesión ni de pacto alguno que los otorgue, los derechos humanos pueden hacerse valer frente a cualquier otro sujeto de derecho, sean personas físicas o jurídicas particulares, personas de derecho público, estatales y no estatales. No es posible que los Estados utilicen la noción de derechos humanos como medio de instrumentalización política y con fines expansionistas. El punto de partida desde la concepción de la dignidad humana, como valor intrínseco que posee todo ser humano, en palabras de Antonio Machado “por mucho valor que tenga un hombre, nunca tendrá valor más alto que el de ser hombre...”

* Abogada, Especialista en Pedagogía de los Derechos Humanos, Estudiante de Maestría en Derecho Contractual Público y Privado, Docente investigadora en Derechos Humanos Universidad Manuela Beltrán, Docente y Conciliadora Centro de Conciliación Universidad La Gran Colombia.

LOS DERECHOS HUMANOS: DE QUÉ HABLAMOS Y EN QUÉ PENSAMOS

INTRODUCCION

Los derechos humanos, se han convertido en tema de vital importancia en los Estados, en carta de presentación dentro de los planes de gobierno de los aspirantes a ejercer cargos elección popular o públicos, así como en la base de estudio de organismos internacionales, en política de vigilancia y control de las formas de protección y defensa de organizaciones no gubernamentales, surge la preocupación de intervención debido a la consuetudinaria indefensión en que se encuentran los individuos frente a sus propios Estados, la consecuente internacionalización de la temática humanitaria y la reiterada invocación por diversos actores sociales y políticos.

Todos hablan de derechos humanos, algunos protestan por la violación de derechos humanos y otros trabajan para la protección de los mismos, pero los que claman, a los que les piden, los que creen que están exentos de violación, los que se creen protegidos ¿realmente saben de qué se habla? ¿a qué punto se llega en la definición de los derechos y en especial de los derechos humanos? en la búsqueda de una medida de legitimación de sus propuestas en una dinámica en la que pareciera a veces que todos y a la vez nadie tiene la razón.

Los derechos humanos nacen en los sujetos, con el reconocimiento de los seres humanos como tales, de la concepción de dignidad humana, del reconocimiento que se aprehenden a través del respeto, la convivencia pacífica y respetuosa entre sí, en la nueva percepción del sujeto, al sacarlo de un significado abstracto, al entender que su cuerpo tiene un complemento de pensamiento y sentimientos.

Siguiendo el texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que constituye la base del imaginario común para avanzar en la recuperación de la dignidad –arrebataada por el nazismo y el fascismo- y de la libertad, la igualdad y la solidaridad –arrebataadas por el mercado-, que deja atrás la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. Con la

Declaración de 1948, los seres humanos convocan una transformación inmediata de la realidad social y señalan el panorama atravesado por una modernidad apenas resuelta a medias en materia social, cultural y política². Además, propugnan actualizar las respuestas a sus necesidades, darle paso a la transformación de las estructuras del gasto social, que constituye la base material para la realización de las demandas sociales y el establecimiento de las instancias institucionales que atiendan las voces y palabras que reivindican lo elemental de la modernidad sostenida por el pilar del derecho racional³.

La creación del nuevo sujeto en femenino y masculino, en singular y plural, que reclama derechos, lo hace porque está en el interior de la diversidad de los excluidos. Es el producto de condiciones de desigualdad, discriminación y olvido. Es el resultado de las propias dinámicas del sistema⁴. El excluido y excluida, llevan incorporados procesos de aprendizaje y experiencias en el sentido de clase, de esas luchas, creadas por las “circunstancias y condiciones empíricas”⁵, pero también por la secuencia del ideal social de la democracia.

La complejidad conceptual que lleva implícita la definición de los derechos humanos, donde concibe sus apariciones en el discurso moral, político y jurídico, conlleva a la ubicación de los mismos en un mismo lugar, al enmarcarlos en una declaración, una intención o una pretensión, o una norma positiva, por lo cual la población afectada por una vulneración a los derechos humanos queda desprotegida, toda vez que el acercamiento a la defensa permanece reducida en un ámbito que en teoría está en todas partes, pero en realidad no se encuentra en otro lugar que en los mencionados.

2 RESTREPO DOMINGUEZ, Manuel Humberto, *Derechos Humanos, Capitalismo Global y Políticas Públicas*, imprenta UPTC, Tunja, 2006, p 51.

3 FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, ed. Dykinson, Madrid 2ª Edición, 2004, p 363.

4 RESTREPO, *Derechos Humanos...* op cit. pp 52-55

5 KANT, Immanuel. *Crítica de la razón pura*, Alfaguara, Madrid, 1989, Trad. Pedro Rivas, pp 158-159

DEL CONCEPTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

A partir de las múltiples concepciones y planteamientos del significado de derecho y derechos humanos, al realizar un acercamiento a la realidad del contexto social y a las exigencias de la humanidad en defensa de sus derechos-humanos. Teniendo en cuenta que en relación con la noción de derechos humanos no se ve qué otra cosa podría hacerse que no fuera ofrecer una larguísima lista de definiciones más o menos precisas asociadas de algún modo con el empleo de la expresión en algún contexto⁶.

El termino derechos humanos, usual a partir del la famosa Declaración Universal de 1948, se refiere a una realidad que pertenece tanto al espacio moral, como al político y al jurídico, teniendo los tres la misma importancia, con los derechos humanos se está frente a unas necesidades básicas del orden moral (conciencia), político (poder) y jurídico (norma), cuyos titulares son las personas, las clases sociales, los grupos étnicos, los Estados, la comunidad internacional, en fin la humanidad entera⁷.

Contra la universalidad de los derechos humanos se arguye que esos derechos serian en verdad sólo elementos de una determinada cultura, la de occidente, y con ello tendrían si acaso una validez relativa o particular. Todo reclamo de validez universal sería imperialismo adornado de humanitarismo⁸.

La fundamentación teórico-discursiva⁹ de los derechos humanos, teniendo en cuenta su autonomía privada y pública, se enmarca en la democracia, unido con la fundamentación de los derechos humanos que encierra la fundamentación de la necesidad de un sistema de derecho con un determinado contenido y una determinada estructura¹⁰. La fundamentación directa tiene lugar cuando se señala que determinados derechos, independientemente de la realización efectiva de discursos particulares, sólo valen sobre la base de la teoría del discurso. Esta

6 NINO, Carlos. Ética y Derechos Humanos. Ed Ariel, Barcelona, 1989, pág. 12.

7 ORTIZ RIVAS, Hernán A. Derechos Humanos, ed. Ibáñez. Bogotá 1998. p 36 ORTIZ RIVAS, Hernán A. Cartilla de los... Op cit. P 25

8 ALEXY, Robert. Teoría del discurso y derechos humanos. Trad. Luís Villar Borda. Bogotá. Ed. Universidad Externado de Colombia, 2001, pp 65 y ss

9 La fundamentación teórico-discursiva de los derechos humanos es de dos tipos, directa e indirecta.

10 ALEXY, Robert. Teoría del discurso, p 97

especie de derechos son, en estricto sentido, discursivamente necesarios. Su no validez es, también en estricto sentido, discursivamente imposible¹¹.

La interpretación de validez de derechos humanos como derecho inherente al ser humano o como la obligatoriedad de positivización para su ejercicio, parte de la calificación que los analistas de esta clase de derechos hacen de los mismos. En consecuencia, es pertinente indicar que algunos autores defienden la tesis que los derechos humanos no surgen del Estado ni de su derecho positivo, sino que proceden de las necesidades individuales y colectivas, que a partir de la historia vienen creciendo día a día¹², o que los derechos humanos no provienen del derecho positivo, sino del orden jurídico natural, que a su vez deriva de una naturaleza humana común y ecuménica para todos los individuos. Por consiguiente se podría entender que los derechos humanos existen y son poseídos por la persona independientemente de que se reconozcan o no por el derecho positivo¹³.

Si se enmarcan dentro de un orden de prelación, los derechos humanos poseen una mayor alcurnia jurídica, moral o política que todos los derechos nacionales, por su origen, universalidad y contenido. Como lo contempla Kant en un “derecho cosmopolítico” abierto a una “hospitalidad universal” y a una “paz perpetua”¹⁴. Puede llegar a establecerse que el origen de los derechos humanos deriva del plano de la moral, pero su fundamentación plena se explica en su incorporación al derecho positivo, así, la moralidad de los derechos humanos deberá estar rodeada de legalidad, para que tengan conciencia y fuerza, reconocimiento y efectividad¹⁵.

11 La necesidad e imposibilidad en sentido estricto, que se refieren a fundamentación teórico-discursiva inmediata, han de diferenciarse de la necesidad e imposibilidad discursivas en sentido amplio, que se subordinan a una fundamentación indirecta y con esto son relativizadas; ver sobre esto R. Alexy. *Theorie der juristische argumentation*, 2ª ed., Frankfurt a. M., 1991 (nota 50) pp. 181 s.

12 ORTIZ RIVAS, Hernán A. *Cartilla de los...* Op cit. P 36

13 FERNANDEZ, Eusebio. *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Madrid, Ed Debate. 1984, p 101

14 KANT, Immanuel. *La paz perpetua*, trad. De Joaquín Abella, Madrid. Ed Tecnos, 1985, pp 30 ss.

15 MUGUERA, Javier y otros. *El fundamento de los derechos Humanos*, Madrid, Ed. Debate, 1989. p 268.

Desde la concepción Kantiana básica, se analizan los principios de universalidad¹⁶ y de autonomía¹⁷ de los derechos humanos, los cuales ligados con la democracia, se ubican dentro de la autonomía pública, la cual sólo es posible en un Estado constitucional democrático, en el cual los derechos humanos han tomado la forma de derechos fundamentales. Por lo tanto ha de diferenciarse entre derechos humanos absolutos y relativos, los absolutos son derechos que tienen todos frente a todos. El derecho a la vida es un ejemplo. Los derechos humanos relativos son derechos que todos los miembros de toda comunidad jurídica tienen en su comunidad legal. Tanto los derechos humanos relativos como absolutos son derechos suprapositivos o morales. Una constitución sólo puede justificarse cuando contiene los derechos humanos absolutos y relativos como derechos fundamentales. Al valer una constitución semejante como derecho positivo, los derechos humanos se positivizan como derechos fundamentales. Así, el catálogo de derechos fundamentales de una constitución puede contener junto a los derechos humanos otros derechos como derechos fundamentales¹⁸.

¿QUÉ ES UN DERECHO Y QUÉ ES TENER DERECHO?

La interpretación general establece, que el “derecho” justifica la existencia de las normas. Sin embargo, la ausencia de normas por sí sola no atribuye un derecho sino cuando va acompañada de un deber para otros de abstenerse de interferir en las acciones emprendidas dentro del ámbito no regulado, es decir, cuando va acompañada de una presencia de normas¹⁹. Así, la fuerza explicativa y justificatoria en donde se desarrolla la idea de: A tiene derecho porque B tiene una obligación frente a A, reduce los derechos a deberes, lo cual hace preciso extraer los derechos del lenguaje normativo, con el fin de no caer en la confusión entre

16 El principio de universalidad de los derechos humanos afirma que todos los hombres tienen determinados derechos, referidos también a todas las personas, los seres racionales o semejantes. Tomado de C.S. Nino. *The Ethics of Human Rights*, Oxford 1991, pp 34 ss.

17 El principio de autonomía, en dos direcciones, autonomía privada se trata de la elección individual acertada y la realización de una concepción personal del bien y el objeto de la autonomía pública es la elección en común con otros, y la realización de una concepción política de lo justo y lo bueno.

18 ALEXY, Robert. *Teoría del discurso y ...ob.* Cit pp 62 y ss

19 LAPORTA Francisco, *El Concepto de Derechos Humanos*. DOXA, 4, 1987. Pág. 24.

tipos de derechos con clases de protección normativa, que tiene su nacimiento en los derechos.

En este orden de ideas, se encuentra con un concepto positivista a Laporta²⁰, quien conceptúa que los derechos son la expresión de una especial consideración que los sistemas normativos atribuyen a ciertas situaciones o estados de cosas relativos a los individuos de una cierta clase.

Para Ortiz Rivas, con un enfoque que podría llamarse mixto, desde el punto de vista que parte de la naturaleza hasta lo positivo²¹, los derechos humanos son un conjunto de ideas, facultades y normas jurídicas, morales y políticas que, gracias a las luchas sociales, en cada momento histórico, concretan las necesidades básicas de la persona, la sociedad, el Estado, la comunidad internacional, la naturaleza, necesidades que se convierten en exigencias reconocidas legalmente, en los ordenamientos jurídicos nacionales y universales, que deben respetarse, divulgarse y defenderse por todos; pero de manera especial por quienes estén constituidos en autoridad especial o privada²².

En el mismo sentido mixto, se encuentra la obra de Pérez Luño,²³ quien define los derechos humanos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad,²⁴ la libertad²⁵ y la igualdad²⁶ (valores fundadores²⁷), las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. Lo cual se complementa con la definición de Ortiz Rivas quien considera, cómo la

20 LAPORTA, El Concepto deOb cit. Pag. 29

21 La positivización de los derechos, ha ayudado a la confusión conceptual, como si sólo se protegiera lo que está escrito, de aquí que en algunos autores se interpreta derechos humanos como sinónimo de derechos fundamentales, basados en la forma y no en el fondo de lo que implican, o en la caracterización que nace de cada autor.

22 ORTIZ RIVAS, Hernán A. Cartilla de los... Op cit. P 26

23 PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. Sobre los valores fundadores de los derechos humanos, en Javier Muguera y otros. El fundamento de los derechos humanos, Madrid, Ed. Debate 1989. pp 279-280

24 La dignidad, como referencia de todas las facultades que se dirigen a reconocimiento y afirmación de la dimensión moral de la persona.

25 La libertad, en sus diversas formas y manifestaciones, se identifica con los derechos humanos, la libertad negativa o positiva, individual o social, en todos los tiempos constituye el soporte por excelencia de los derechos humanos.

26 La igualdad, aspiración constante de la vida colectiva, igualdad formal es la idea de buscar el equilibrio o equiparación de bienes o situaciones económico-sociales, la igualdad material, se refiere a la igualdad ante la ley.

27 Valores que constituyen los ejes fundamentales, en torno a los que se han centrado la reivindicación de los derechos humanos.

validez jurídica de los derechos humanos depende de su incorporación al derecho positivo, pero su eficacia conceptual y social se funda en las luchas y las ideas²⁸.

Según Osset, el concepto de Derechos Humanos, tiene un sentido ético, por las luchas civiles por los derechos individuales a lo largo de los siglos en pos de la consecución del bienestar, es una “ética” racionalizada y que precisa ser plasmada en documentos para satisfacer la veneración que desde la Antigüedad, ha sentido el ser humano por la palabra escrita y que, por tanto, exige la conversión de la Palabra en Texto; éste deviene Ley y, de este modo, compromiso. Palabras para la Acción, o Acción para la palabra: alrededor de estas dos realidades gira la condición humana²⁹.

Según definición de Añón Roig³⁰, el fundamento de los derechos humanos radica en las necesidades humanas básicas, entendidas como exigencias que se consideran ineludibles para el desarrollo de una vida digna. Tales necesidades básicas³¹, son indispensables para una vida digna, libre, justa, pacífica, igualitaria; son objetivas³², no dependen de del interés individual, preferencias personales o deseos particulares.

Desde la concepción de Peces-Barba³³, la fundamentación de los derechos humanos constituye “un problema de moral y derecho”, característico de comienzos de la Edad Moderna. Así, la Teoría de Derechos Humanos entiende que ella se realiza en la condición humana misma, es decir, en todo aquello que le debiera ser consustancial a una persona humana en tanto ser viviente dotado de razón y conciencia. Los derechos humanos como tales aparecen en este momento teórico a fin de dar cumplimiento a las necesidades que toda persona tiene, en

28 ORTIZ RIVAS, HERNAN A. Derechos Humanos, ed. Gustavo Ibáñez, santa fe de bogota, 1998. p 147

29 OSSET, Miguel. Más allá de los Derechos Humanos, DVD ediciones, Barcelona, 2001, p 219.

30 AÑÓN ROIG, María José. Fundamentación de los derechos humanos, y necesidades básicas, en derechos humanos, Madrid Ed Tecnos, 1992, p.102

31 Necesidades básicas, que son objetivas, generales e históricas, surgen del conflicto, del choque de intereses, de la lucha de clases. Del enfrentamiento de ideas, de culturas.

32 ORTIZ RIVAS, Cartilla de los... ob. cit. p 21

33 PECES-BARBA, Gregorio, Derechos Fundamentales, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1985, p 87

orden de vivir a plenitud su condición humana y, por ende, de realizar su dignidad³⁴.

Así, el derecho de los derechos humanos, conlleva directrices que lo religan a la ética, por su aspiración a ser un derecho justo, se une a los valores morales del derecho justo³⁵, en suma, los derechos humanos tienen un fundamento jurídico, tomado de la ética y el fundamento ético está por detrás (como respaldo) y por encima (como vértice) del fundamento jurídico.

Los derechos humanos son también momentos del tiempo y de la historia; del pasaje de lo viejo a lo nuevo y del devenir social; pero también se fijan como piedras angulares y firmes en los modelos constitucionales, como valores superiores y permeables que reclaman la actualización de su contenido en el tejido social, según las circunstancias históricas, económicas, sociales y científicas de las comunidades y de los niveles de autoconciencia de los individuos y colectivos. Los derechos humanos contienen en sí la impronta o la semilla de lo duradero y de lo mutable, porque pertenecen al mundo de las normas jurídicas.

Del mismo modo, los derechos humanos, articulados en los dos grandes sistemas material e histórico, son el resultado de una filosofía activa principalmente del iusnaturalismo, del marxismo y de la libertad de religión, como proceso de autocomprensión y emancipación del hombre de los límites, de las opresiones y de las contradicciones de una *praxis* societaria ubicada en un contexto histórico-político y social determinado, como las grandes revoluciones o momentos de las catástrofes históricas, en la conformación de las nuevas instituciones de la vida en común, en consonancia con los valores reivindicados³⁶.

34 ACEVEDO, Juan Francisco. Viabilidad y mundialización de los Derechos Humanos Miembro del Comité Directivo de Amnistía Internacional – Perú <http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=391&num=4>, octubre 1 de 2008

35 BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los derechos Humanos, ed Astrea, Buenos Aires, 2006, p 68

36 ÁVILA HERNÁNDEZ, Flor María. Consideraciones sobre la filosofía de los derechos humanos, rev. Utopía y Praxis Latinoamericana. Venezuela, Año 9, No. 27, 2004, pp. 23 - 32

DERECHOS... HUMANOS, INDIVIDUALES, FUNDAMENTALES... DERECHOS.

Con la teoría de Dworkin, quien ha llamado derechos individuales (como oposición a lo colectivo) a los derechos fundamentales y trazando la siguiente diferencia entre unos y otros: “Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio”. Pero muchos derechos son universales, porque en favor de ellos se dispone de argumentos que contradicen cualquier justificación colectiva, en cualquier circunstancia que sea razonablemente probable encontrar en la sociedad política, y es a ellos a los que cabe justificadamente llamar derechos humanos³⁷.

Pérez Luño, quien define los derechos humanos como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”. El referido autor enriquece dicha definición aún más con la diferencia que traza entre los derechos humanos y los derechos fundamentales, estos últimos a los que define como “aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional...”. Se trata siempre, por tanto, de derechos delimitados espacial y temporalmente, cuya denominación responde a su carácter básico o fundamentador del sistema jurídico político del Estado de Derecho³⁸.

DEL DISCURSO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El sistema de valores propio de la filosofía y del derecho de los derechos humanos traza y propone un horizonte de emancipación y liberación para todos los hombres, en el que los derechos no son vistos como situaciones y libertades personales en las que ya se está, sino también en las que no se está se debe

37 DWORKIN, Ronald. Los Derechos en Serio (Título original "Taking Rights Seriously"), Ed. Ariel, Barcelona 1984, pág. 37 y ss.

38 PÉREZ LUÑO, Los Derechos Fundamentales, ob. cit. pág. 46.

estar, o hay derecho a estar y deben estar no sólo para cada hombre en desvinculación de los demás, sino para todos en un ambiente social de libertad compartida y accesible en igualdad de oportunidades, compatibilizando la optimización general del sistema integral de los derechos³⁹.

La teoría discursiva del derecho⁴⁰, indica que algo sea deseable no significa todavía que sea posible. A nivel de la argumentación, las ideas liberales de la universalidad y autonomía, rigen cuando cada quien puede decidir con libertad e igualdad lo que él acepta, entonces vale necesariamente la condición de consentimiento universal (CU), cómo una norma sólo puede encontrar consentimiento en un discurso, cuando las consecuencias de su observancia general para la satisfacción de los intereses de cada uno puedan ser aceptados por todos⁴¹. Para Alexy, la formulación de las reglas⁴², que se enmarcan principalmente en el contexto y que se refieren a la estructura de argumentos⁴³, son las de claridad lingüística-conceptual (regla 6.2), y de análisis de la formación de convicciones morales (reglas 5.2.1, 5.2.2). Sin embargo, una deducción directa de los derechos humanos de las reglas del discurso no es posible⁴⁴. Las reglas del discurso son meramente del habla⁴⁵, al hacerse de esta manera, se daría a los demás un trato de interlocutores con los mismos derechos. De un reconocimiento pragmático-lingüístico no se sigue aún ningún reconocimiento moral o jurídico⁴⁶. El que desea conseguir legitimación a través de un discurso, tiene, cuando menos, que actuar en ese discurso como si aceptara la autonomía de su interlocutor. Tiene que por lo menos simular una genuina participación en el discurso. Si no lo hace así, decae el interés de su interlocutor en el discurso, y con esto la posibilidad de legitimación para él⁴⁷. Lo anterior no encuentra sustento fáctico para la ejecución de los derechos humanos. Toda vez que para que los derechos

39 BIDART CAMPOS. Teoría General de los... op. cit, pp 62 ss

40 ALEXY. Teoría del discurso y ob. cit. p 46

41 ob.cit, pp 69 y ss

42 Para tal sistema de 28 reglas del discurso ver R. Alexy. Theorie der juristischen Argumentation, w. Auf, Frankfurt a M, 1991, pp 234 y ss

43 ALEXY. Teoría del discurso ... ob. cit, p 49

44 ob. cit., pp. 98

45 ob. cit. pp. 99

46 Para esto A. Leist. "Diesseits der. Transzendental pragmatik.. en ALEXY, Robert. Teoría del discurso y derechos humanos... Ob. cit., cita (92) p 99.

47 ob. cit., p 109

humanos en su discurso sean efectivos, se necesita que sea un discurso ideal, que está caracterizado por su elevado despliegue de claridad, informatividad e imparcialidad⁴⁸.

Desde el concepto de los derechos humanos como derechos morales, Nino esboza varias alternativas para definirlos: a) Como ausencia de prohibición (no existe una norma que prohíba hacer algo). b) Como permisión directa (existe una norma que permite expresamente hacerlo). c) Como correlato de obligaciones de otros (existen normas que obligan a terceros a hacer o dejar de hacer algo, para que el sujeto disfrute ese derecho) d) Como demanda (en el sentido Kelseniano de que no hay derecho sin acción) y e) Como inmunidad (con cita de Hart, en el sentido que existe una norma que prohíbe al Estado dictar normas que restrinjan ese derecho)⁴⁹. Aunando la siguiente definición de lo que entiende por derecho subjetivo moral: “Se adscribe a alguien el derecho moral de acceder a una situación S... cuando el individuo en cuestión pertenece a una clase C y se presupone que S implica normalmente para cada miembro de C un bien de tal importancia que debe facilitarse su acceso a S y es moralmente erróneo impedir tal acceso”⁵⁰. En sentido similar, los derechos humanos han sido calificados como exigencias éticas entendidas como “derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del poder político y el Derecho, independientemente de cualquier contingencia histórica o cultural, característica física o intelectual, poder político o clase social.”⁵¹

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU DEFENSA

Existe confusión entre derechos y técnicas de protección de los derechos, como instrumentos genéricos en el sistema para efectos de la clasificación, aquellos que tienen como objeto la protección de todas las personas y que

48 ob. cit., p 119

49 NINO, ob cit. pág. 26 y ss.

50 ob. cit. pág 40.

51 FERNANDEZ GARCÍA, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Ed Debate, Madrid 1984, pág. 107.

igualmente abordan un conjunto de derechos humanos. Pareciera que los derechos humanos parten de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵² y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁵³, complementados actualmente por el sistema interamericano de protección a los derechos humanos que posee tres documentos de este tipo: la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ellos se reúne el tratamiento o procedimiento para la protección de los derechos, pero no los define en sí desde el punto de vista filosófico.

Teniendo en cuenta que la idea de los derechos son componentes privativos de los sistemas jurídicos que no aparecen en otros sistemas normativos morales o sociales. En particular, los sistemas jurídicos disponen de mecanismos, como las acciones procesales y el reforzamiento institucional de sus normas, que pueden llegar a la conclusión que sólo se hable de derechos cuando se dispone de los resortes necesarios para poner en marcha el aparato institucional de la fuerza.

El importante tema de las garantías que los ordenamientos deben brindar a tales derechos, al respecto Peces Barba, agrega: "... y con garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación o para realizar la prestación⁵⁴.

CONCLUSION

Enmarcar teóricamente los derechos humanos, podría llegar a ser, o seguir siendo un descalificativo invalidante y denigrante respecto a la teoría del "derecho justo⁵⁵", en cuanto a la positivización y delegación de obligaciones a la sociedad, en la delegación, se presenta la situación de error en el entendimiento de qué es

52 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 217A (III) del 10 de Diciembre de 1948.

53 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948.

54 PECES BARBA, Gregorio, Derecho Positivo de los Derechos Humanos, Ed. Debate, Madrid 1987, pág. 15

55 En comparación con la teoría del "derecho" injusto, el cual no es derecho, se traduce en un juicio estimativo, logrado con ideas, compartidas entre varias personas, que existe derecho injusto que no pierde su naturaleza ontológica de derecho por se injusto, sólo que se le niega ser valido.

derecho, frente al sistema del derecho para ser obedecido o aplicado, así el individuo se crea un problema sobre la obediencia, toda vez que dependería de la capacidad de entendimiento de la individualidad, presentándose un status del derecho como lo define Hart, en su obra *El concepto del derecho*, que a posteriori se reflejaría en la violación de los derechos de los demás, pues sólo sería obedecido por quienes reconocen las reglas jurídicas, y aplicado por quienes con independencia a la existencia o no, de normas escritas que los reconozcan, les dan un valor de justicia como derecho natural, desconociéndose el derecho positivo, el cual no conoce, ni tutela, ni promueve los derechos humanos, en consecuencia carece de validez, pero es vigente. En consecuencia, la sobre dimensión de la definición de derechos humanos como un tema inabarcable, podría delegarse a diferentes actores de la filosofía política y la filosofía del derecho como colaboradores, para encontrar más que la definición, el verdadero sentido de los populares e indeterminados *Derechos Humanos*.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Juan Francisco. Viabilidad y mundialización de los Derechos Humanos Miembro del Comité Directivo de Amnistía Internacional – Perú <http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=391&num=4> octubre 1 de 2008
- ALEXY, Robert. Teoría del discurso y derechos humanos. Trad. Luís Villar Borda. Bogotá. Ed. Universidad Externado de Colombia, 2001
- AÑON ROIG, María José. Fundamentación de los derechos humanos, y necesidades básicas, en derechos humanos, Madrid Ed Tecnos, 1992.
- ÁVILA HERNÁNDEZ, Flor María, Consideraciones sobre la filosofía de los derechos humanos, rev. Utopía y Praxis Latinoamericana. Venezuela, Año 9, No. 27, 2004, pp. 23 - 32
- BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los derechos Humanos, ed Astrea, Buenos Aires, 2006
- COMISION ANDINA DE JURISTAS, Protección de los derechos Humanos. Bogotá, Ed Universidad del Rosario 2ª ed. 1999
- DWORKIN, Ronald. Los Derechos en Serio (Título original “Taking Rights Seriously”), Ed. Ariel, Barcelona 1984.
- FARIÑAS DULCE, María Jose. Globalizacion, ciudadanía y derechos humanos, Ed Dykinson, Madrid 2ª Edicion, 2004.
- FERNANDEZ, Eusebio. Teoría de la justicia y derechos humanos, Madrid, Ed Debate. 1984.
- KANT, Immanuel. La paz perpetua, trad. De Joaquín Abella, Madrid. Ed Tecnos, 1985.
- . Critica de la razón pura, Alfaguara, Madrid, 1989, Trad. Pedro Rivas.
- LAPORTA, Francisco. El Concepto de Derechos Humanos. DOXA, 4, 1987.
- MARZAL, Antonio. Los Derechos Humanos en el Mundo, J.M. Bosh editor-Esade Facultad de Derecho, Barcelona, 2000
- MUGUERA, Javier y otros. El fundamento de los derechos Humanos, Madrid, Ed. Debate, 1989
- NINO, Carlos. Ética y Derechos Humanos, Barcelona, Ed Ariel, 1989.

ORTIZ RIVAS, Hernán A. Cartilla de los Derechos Humanos, ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda. Bogotá 2001

----- Derechos Humanos, ed. Gustavo Ibáñez, Santa Fe de Bogotá, 1998

OSSET, Miguel. Más allá de los Derechos Humanos, DVD ediciones, Barcelona, 2001.

PAPACCHINI, Angelo. Los Derechos Humanos un Desafío a la violencia, ed Altamir, Bogota 1997 1ª edición

PECES-BARBA, Gregorio. Derechos Fundamentales, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1985.

PECES BARBA, Gregorio, Derecho Positivo de los Derechos Humanos, Ed. Debate, Madrid 1987,

PÉREZ LUÑO, Antonio. Los Derechos Fundamentales. Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

RESTREPO DOMINGUEZ, Manuel Humberto, Derechos Humanos, Capitalismo Global y Políticas Públicas, Imprenta UPTC, Tunja, 2006.

SALVIOLI, Fabián: "Curso básico sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos"; ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; 2007 www.iidh.ed.cr

Control político y capacidades técnico- profesionales del Congreso del Perú

Por: Fernando Bravo Alarcón ¹

Resumen

Se indaga por las capacidades técnico-profesionales de las que dispone el Parlamento peruano para ejercer eficazmente su función de control político. Para ello, se hace una exploración de las implicancias de esta función en términos de los requerimientos técnicos necesarios para su adecuado cumplimiento. Luego se presentan las posturas provenientes de los observadores y especialistas acerca del desempeño parlamentario en torno al control político. Por último, para conocer el nivel de respaldo técnico del que goza la institución parlamentaria, se describe la actual situación de su personal profesional.

¹ Especialista Parlamentario del Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística, Congreso de la República, Lima, Perú. fbravo@congreso.gob.pe, fbravo@pucp.edu.pe

Control político y capacidades técnico-profesionales del Congreso del Perú

I. Introducción

Este documento indaga si el respaldo técnico y profesional del Congreso del Perú le permite aceptables niveles de control político sobre el Poder Ejecutivo. En pos de responder esa interrogante, se emprende una breve explicación acerca de la naturaleza y alcances de la función del control político que le corresponde a los parlamentos, bajo la perspectiva de que para ello se requiere de una estructura profesional que le dé un respaldo técnico capaz de asegurar un mínimo de efectividad en dicha función, más allá de los cambios en el balance de fuerzas políticas.

Seguidamente, se presentan un conjunto de percepciones acerca del papel, el peso político y las capacidades del Congreso peruano, enjuiciamientos que han venido circulando entre políticos, empresarios, periodistas y opinión pública, como por ejemplo: el desplazamiento del Parlamento del centro de gravedad de la cosa pública por parte del Poder Ejecutivo; la falta de consolidación de las iniciativas de reforzamiento de las capacidades técnicas del Congreso; y, por último, la percepción compartida por un segmento de actores políticos que advierte de un descenso de la “calidad” del trabajo parlamentario.

Tras ello, se describe la actual situación del personal técnico y profesional del Congreso peruano, en la expectativa de conocer el tipo de respaldo disponible para emprender su tarea de control político. Consideramos relevante la revisión de este aspecto del quehacer parlamentario en virtud de que, como dice Joan Prats, “El fortalecimiento institucional e instrumental de los Legislativos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir mercados, incentivar a la sociedad civil y luchar contra las desigualdades” (Consode, 2005, 75)

2. La función de Control Político

El control del poder político puede ser entendido como la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones

establecidas al ejercicio de sus funciones. Todos los tratadistas sobre el derecho parlamentario coinciden en destacar, entre las funciones y atributos del parlamento, la que corresponde al control político. ¿Qué significa el ejercicio del control político? Francisco Berlín (1994) identifica la función del control político con la capacidad y autoridad del parlamento para ejercer acciones de inspección, fiscalización, revisión o examen sobre las actividades del Ejecutivo y sobre la estructura del Estado, a fin de verificar que sus actos e iniciativas se ajustan a lo establecido en la ley. Por su parte, Miguel Caminal Badía (1996) señala que preguntar, informar, proponer, interpelar o presentar mociones son acciones que los congresistas pueden ejercer de forma continuada ante el gobierno en representación de los ciudadanos. Caminal introduce un matiz interesante cuando precisa que la función de control político del parlamento sobre el gobierno adquiere más eficacia política merced a la publicidad e incidencia sobre la opinión pública. Esta última sería un elemento determinante en la eficacia política de las acciones de control político realizadas por el parlamento.

Mauricio Cotta (1988), por su parte, distingue en el control político las actividades concretas de vigilancia, examen e investigación, que funcionan ante todo como prerrogativas de las minorías parlamentarias, dado su papel opositor. Menciona los instrumentos de los cuales dispone la minoría, sean estas la publicidad o la posibilidad de obstaculizar y mediatizar el flujo de los programas de gobierno mediante la incidencia política.

Aparte de estas aproximaciones, que podríamos denominar jurídico-constitucionales, existen otras entradas al tema que se asientan en la tradición de la ciencia política, la cual privilegia las implicaciones de la labor del poder Legislativo en las relaciones de poder dentro de un sistema político. Recogemos aquí la posición esbozada por Alcántara y Sánchez (2001, 63), quienes entienden el control legislativo como “la tarea parlamentaria de control centrada en el examen y la evaluación de la gestión pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento”. Esta postura hace hincapié en examinar no tanto los aspectos formales y procedimentales de la labor del Ejecutivo cuanto los aspectos relativos a resultados y desempeño de la gestión pública.

Pero el control político no está conociendo sus mejores momentos, tal vez afectado por la declinación de los parlamentos en las últimas décadas. Al respecto el tratadista argentino Néstor Sagüés notifica que:

“El control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo se encuentra, en general, en una situación de **progresiva decadencia**, particularmente grave en los países con sistema presidencialista....Como observación general, el estudioso debe advertir que la crisis de dicho control es una manifestación más de la crisis global del Parlamento (crisis de representación, de mediación, de funcionalidad, y ética también). La edad de oro del Parlamento, que Alfred de Grazia llama "la era de la supremacía legislativa", transcurre durante el siglo XIX, pero ha sido corta y, como este autor alerta, no existe más” (Sagüés, 2002, 439)².

Más allá de las tendencias históricas señaladas, y situándonos en el Perú, el control político como facultad del Parlamento ha estado generalmente vinculado a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano es preciso señalar que el control político del Congreso recae no sólo en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc.

El marco jurídico de la función de control político del Parlamento peruano se asienta en la Constitución (art. 102º) y en el Reglamento del Congreso de la República (Artículos 5º, 6º, 22º)³, los que establecen las atribuciones y procedimientos que hacen operativa dicha labor. Sobre esta estructura legal se ponen en funcionamiento los mecanismos de control político, tales como la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación, la censura y cuestión de confianza, pedidos de informes, control del presupuesto, revisión de decretos legislativos, etc.

Ahora bien, ¿con qué recursos el Parlamento peruano materializa su función de control político? ¿De qué estructuras técnicas y especializadas se vale para fiscalizar las acciones de gobierno, las iniciativas de políticas, las políticas públicas? ¿Qué nivel de eficacia en el control político logra con los recursos

² Es interesante destacar las razones que menciona Sagüés acerca de la decadencia del control parlamentario: a) Las dificultades en el control: no siempre se disponen de los requisitos materiales para su realización, como contar con un acceso cierto a la información, lo que a su vez supone la publicidad del acto controlado; b) Abdicación del controlador: el riesgo de que los congresistas disminuyan la intensidad, o simplemente abandonen, su gestión de control sobre el Poder Ejecutivo; c) Deslizamiento del controlador: la fiscalización del Presidente y del Ejecutivo por el Congreso muchas veces se ha cambiado por el control de ese presidente por los partidos políticos; d) Desnaturalización del controlador: algunas veces el aparato de control ha sido más o menos bien previsto por el poder constituyente, pero en la práctica el Jefe de Estado lo ha devaluado mediante artilugios políticos.

³ Si bien estos mecanismos están desarrollados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, las reglas básicas para su funcionamiento no están totalmente definidas y muchas veces son aplicados siguiendo procedimientos que no se encuentran regulados pero que han sido validados por la práctica parlamentaria.

humanos disponibles? ¿Qué se necesitaría para asegurar un adecuado nivel en el control político o en el seguimiento de las políticas públicas?

Se requerirían sistemas de asesoría especializados, recursos humanos calificados en términos profesionales y suficientes en número, además de sistemas de información actualizados. O como reconoce un investigador mexicano:

“Los Congresos y Parlamentos en el mundo precisan de servicios especializados de información, investigación y análisis, conformados a partir de las necesidades específicas del Poder Legislativo, en general, y de los legisladores, en particular. Esto es, la investigación parlamentaria tiene objetivos propios, **asistir en el proceso de legislación y control de las políticas públicas**, por lo que necesita de metodología, recursos y estructuras diseñados para estos fines” (Cavero, s/f, 7) (Resaltado nuestro)

¿El parlamento peruano ha logrado instituir un servicio calificado con el personal suficiente en número y en formación profesional, capaz de competir, por ejemplo, con el que ostenta el Poder Ejecutivo?

Ese es el desafío que tiene pendiente el Congreso del Perú, acaso la institución del Estado más sometida al escrutinio público, que, como espacio natural de procesamiento del conflicto y del disenso en el sistema democrático, se muestra como la cara más visible y cotidiana de la política ante la ciudadanía.

Pero que el Poder Legislativo peruano no logre estándares equiparables al de otros poderes del Estado en recursos humanos calificados, no parece ser privativo del parlamento nacional. En observancia de ciertas tendencias internacionales, Sagüés (2002, 440) da una respuesta no muy tranquilizadora cuando sentencia que: “Además, **el Congreso no posee ni personal ni medios técnicos** para revisar el cúmulo de datos, informes, instrumentos y materiales que debe examinar en su función evaluatoria, en tanto que **el Poder Ejecutivo sí cuenta con un aparato operativo mucho más amplio y entrenado**. Se produce así lo que André Hauriou denomina ‘la inhibición de los censores ante la tecnoburocracia’” (Resaltado nuestro).

3. Tendencias observadas acerca del rol del Parlamento peruano

Aquí damos cuenta de un conjunto de tendencias que juzgamos pertinentes para contextualizar el caso del Parlamento peruano. En primer lugar, a escala mundial se asiste al creciente protagonismo del poder Ejecutivo en la generación

de la normatividad. Laporta (2003, 50) reconoce esta tendencia cuando comprueba que

“La iniciativa legislativa es ejercida ordinariamente por los Gobiernos...Entre el 90 y 100% de los proyectos tienen su origen en la iniciativa del Gobierno...Las leyes que los Parlamentos aprueban y que tienen su origen en iniciativas de los Grupos Parlamentarios son muy pocas...Y, repito, esto es así en la inmensa mayoría de los ordenamientos democráticos vigentes”. Para añadir un tanto resignadamente que el llamado Poder Ejecutivo “en nuestra actual circunstancia se ha trocado realmente en el verdadero Poder Legislativo” (p. 51).

En la experiencia peruana se advierte similar tendencia como resultado de la existencia de numerosas instancias políticas e instituciones a las cuales la Constitución (Art. 107º) les reconoce capacidad de iniciativa legislativa, destacando, por supuesto, el Poder Ejecutivo. Esto ha llevado a decir a algunos destacados congresistas que “El 90% de la normatividad existente en nuestra República proviene del Ejecutivo sea por facultades delegadas, sea por decretos urgencia, sea por resoluciones ministeriales, resoluciones supremas. Entonces nuestra labor es como un ente aislado que no tiene trascendencia” (Valle Riestra, 2008).

¿Cómo se puede interpretar esta tendencia en el contexto de este trabajo? Creemos que la creciente preponderancia de los gobiernos en la generación de la normatividad es expresión de un proceso de transformación política por la cual los poderes ejecutivos estarían desplazando a los parlamentos en la primacía de los poderes políticos. Algunos autores advierten que la época dorada de los parlamentos ya es cosa del pasado; otros hablan de una “crisis de crecimiento” (Valencia, 2008). Ahora bien, la pérdida de primacía por parte de los parlamentos tiene su correlato en el Congreso del Perú, entre otras dimensiones, en las funciones de control político y fiscalización, las que comienzan a conocer dificultades: “Se observa la pérdida paulatina de esta función ya sea por la práctica consuetudinaria de los legisladores, así como por las limitaciones jurídicas-constitucionales respecto a las normas de control y fiscalización de los actos de gobierno. Las minorías parlamentarias cuentan con pocas facilidades para realizar esta tarea, ya sea por **la escasa información que se les brinda** o la falta de voluntad política para investigar” (Cevasco, 2001) (Resaltado nuestro).

Una segunda tendencia observada se refiere a la falta de consolidación de las iniciativas de reforzamiento y mejoramiento de las capacidades técnicas del

Congreso, que se manifiesta en la persistencia de los criterios de confianza en la selección del personal del servicio parlamentario y de la organización parlamentaria⁴, en desmedro de los lineamientos meritocráticos; la ausencia de una carrera pública congresal; la compartimentalización del conocimiento, el *know-how* y la experticia, que se encuentran difuminados entre diversas instancias e individualidades, sin posibilidad de articulación efectiva. Por último, también se registra la ausencia de una unidad o de un sistema de información, procesamiento y articulación del conocimiento en gestión pública y legislativa.

Aun cuando se han propuesto iniciativas que buscaban modernizar el Congreso de la República, donde términos como “meritocracia”, “personal especializado”, “fortalecimiento institucional”, “transparencia”, adquieren centralidad, tales iniciativas no han logrado concretar resultados definitivos y tangibles (Arroio, 2003).

Una tercera tendencia alude a la percepción --compartida por un segmento de líderes políticos, empresarios, tecnócratas, periodistas, analistas políticos y demás observadores— que señala un descenso en el “nivel” de los congresistas, demoras inexplicables en la aprobación de importantes normas y mala calidad de las leyes que se aprueban.

A esto añadiría un elemento subjetivo acaso difícil de demostrar pero perceptible en la actitud de no pocos representantes del Ejecutivo (tanto de los políticos como de los técnicos): una actitud displicente respecto de las capacidades técnico-profesionales del Congreso, que se manifiesta en la no asistencia a las invitaciones de las comisiones⁵, la minimización de los informes de las comisiones investigadoras, reforzado por los bajos niveles de aprecio ciudadano a la labor parlamentaria y la creencia autoritaria de creer que las normas e instrumentos de política —hechas por expertos y especialistas, o sea, por los que saben— no pueden someterse a los caprichos de parlamentarios movidos por “motivaciones políticas” antes que técnicas.

⁴ El servicio parlamentario lo conforman empleados que conforman cuerpos especializados encaminados a atender y apoyar las funciones parlamentarias, cuya condición laboral les otorga cierto grado de permanencia en sus cargos. Los trabajadores y profesionales de la organización parlamentaria, en cambio, son reclutados por los congresistas o los grupos parlamentarios, con los que los que establecen una relación contractual basada en la confianza, lo que explica la alta rotación que caracteriza a este estrato laboral del Congreso peruano.

⁵ “Hoy en día, los congresistas no tienen el respeto ni de los funcionarios públicos del Ejecutivo, para no hablar de lo que dice la opinión pública” (Valdivia, 2008).

Dado lo anterior, ¿de qué tipo de respaldo técnico-profesional dispone el congreso peruano para efectuar de forma solvente la función de control político y fiscalización? Intentaremos esclarecer esta inquietud en el siguiente acápite.

4. El respaldo técnico y profesional del Congreso peruano

Titulares periodísticos del estilo “Al Congreso se le esté saliendo otra vez el populismo más demagógico”, “Hay leyes del Congreso que desalientan inversión privada”, “El Congreso se queda sin agenda definida”, “Congreso sigue dispersando esfuerzos”, constituyen una breve muestra de la manera en que el trabajo del Poder Legislativo peruano es retratado por algunos medios de comunicación, políticos y opinantes públicos, en el entendido de que este poder del Estado no responde a la sensatez, ponderación, criterios de responsabilidad y exigencias técnicas, tan necesarios para el buen manejo de la cosa pública.

Dichas aseveraciones, al mismo tiempo que configuran una apreciación de carácter político e ideológico sobre la presunta inconveniencia de ciertas iniciativas legislativas (las que, se dice, podrían generar inestabilidad jurídica o espanto entre los inversionistas), también aluden a la capacidad técnica y profesional del Congreso orientada, de un lado, hacia la elaboración de normas con cierto estándar de calidad; de otro, hacia la obtención de un nivel de respuesta equiparable en experticia, rigor y conocimiento al que exhiben otras agencias del Estado.

Pero más allá de las apreciaciones políticas y periodísticas arriba referidas, diversos especialistas en los asuntos parlamentarios han constatado carencias y dificultades en las estructuras técnicas del Congreso, en la hipótesis de que el Parlamento peruano no posee las capacidades técnico-profesionales para cumplir con su función de controlar y fiscalizar las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo.

Así pues, en lo relacionado a las ventajas en recursos humanos y técnico de las que dispondría el Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, el constitucionalista Enrique Bernales asevera que “un mejor trabajo legislativo puede ser logrado **si**

los asesores del Congreso se encuentran mejor capacitados y disponen de herramientas adecuadas para darle un mayor contenido técnico a la ley. Algunos sectores consideran que, **debido a esta carencia de conocimientos técnicos** por parte de los órganos de apoyo, **la legislación del Ejecutivo es por lo general más adecuada para alcanzar sus fines”** (Bernales; 2001, 221) (resaltado nuestro).

Se trata, pues, de contar con personal de alta solvencia profesional, con calificaciones debidamente acreditadas. Pero también importa el hecho de que el Congreso ponga a disposición de su personal los recursos tecnológicos y de información que les permita obtener los criterios suficientes para tomar decisiones, evaluar iniciativas y hacer seguimiento de las acciones gubernamentales.

En la medida que resulta difícil responsabilizar únicamente a la ausencia de herramientas para la toma de decisiones y a la supuesta incapacidad de los equipos de asesoría como variables explicativas de la presunta superioridad técnica del Ejecutivo sobre el Legislativo, no se descarta que dicha deficiencia provenga también de las interferencias de lo “político” en las acciones emprendidas dentro del control político y fiscalización. Aunque no existen estadísticas disponibles ni un estudio sistemático, se sabe que no pocos informes, proyectos, dictámenes e investigaciones sufren modificaciones y revisiones como producto de la introducción de consideraciones “políticas”, lo que desnaturaliza sus alcances originales. No por gusto se ha vuelto moneda corriente atribuir contenidos o sesgos políticos a cualquier informe de investigación que no sea del agrado de determinados actores políticos. Esto se ha vuelto más recurrente en los temas de corrupción.

En otras palabras, ha de admitirse que las deficiencias advertidas en las estructuras técnicas y de información del Congreso inciden en las ventajas que se le atribuyen al Ejecutivo, pero no son las únicas y no siempre son las más determinantes dado el peso de la variable política en las decisiones de los congresistas.

Sin embargo, si de celeridad, dinamismo y proactivismo se trata, el Congreso no muestra tampoco muchas virtudes, pues se advierten demoras, cuellos de botella y reacciones retardadas que, en comparación una vez más con el Ejecutivo, sugiere que los procedimientos parlamentarios no son los más

expeditivos⁶. Esto ha reforzado la percepción de que el Congreso “sea muchas veces considerado obstruccionista, burocrático e ineficiente frente a un Poder Ejecutivo que inaugura obras públicas o toma medidas rápidas para solucionar problemas urgentes” (Bernales; 2001, 228).

En lo que concierne a los sistemas de información, herramientas de soporte parlamentario y recursos tecnológicos, Cevasco (2000) y Arroio (2003) destacan lo vital que es para la institución parlamentaria invertir en la adquisición de dichos recursos, su mantenimiento y actualización. Aunque nadie podría cuestionar esta necesidad, y pese a los avances e intentos modernizadores de fines de la década de los noventa y comienzos de los años 2000, aún no se ha llegado al óptimo pues los fortalecimientos buscados no siempre se han alcanzado.

Por ejemplo, pese a la modernización emprendida hacia fines de los años noventa, aún se arrastran importantes limitaciones y carencias, lo que obligaba a recurrir a procedimientos poco elaborados, improvisados, con lo que las posibilidades de asegurar un eficaz control o seguimiento de, por ejemplo, los temas presupuestales, disminuía tremendamente:

“Así, cuando determinada Comisión necesita elaborar un análisis técnico que requiera índices de determinado período, por ejemplo, inversiones, precios, tasas de crecimiento o recursos de infraestructura, o la correlación de éstos con otras variables, **los equipos de asesoría se ven obligados a realizar procesos artesanales y algunas veces empíricos** para la obtención, búsqueda y posterior procesamiento de este tipo de información de vital importancia para los análisis de los proyectos y asuntos que les son encomendados a estas Comisiones.” (Bernales; 2001, 235) (Resaltado nuestro)

Aunque los temas económicos y presupuestales no son la única materia de control por parte del Congreso, buena parte de las limitaciones se advierten en esos rubros. En las comisiones pertinentes (Economía, Presupuesto) no se dispone del *staff* necesario para controlar las decisiones del Ejecutivo en las materias correspondientes:

“No existe en el Congreso personal permanente con capacidad de evaluar el comportamiento global de la economía y asesorar sobre las directrices fiscales y financieras. La aprobación del presupuesto, su seguimiento y evaluación, así como el control en su ejecución por parte del Congreso, está restringida por factores que van desde una **limitada capacidad técnica** que sustente sus propuestas (apoyo técnico, información sistematizada insuficiente, capacidad de seguimiento de las acciones de control y a la normatividad presupuestal)” (Arroio; 2003, 7) (Resaltado nuestro).

⁶ Hay que admitir que la propia lógica del trabajo parlamentario puede transmitir una sensación de

Para ese mismo año, Svetaz (2003, 2) diagnostica que las comisiones del parlamento peruano carecen de suficientes equipos técnicos especializados en procedimiento y técnica legislativa y de asesores expertos en los temas de competencia de la comisión. En los últimos años esto ha conocido algunas mejoras interesantes, pero las limitaciones aún se perciben, acaso no tanto en la calidad y el “nivel” de los profesionales del servicio y de la organización parlamentaria como sí en el número de especialistas en las materias donde se efectúa el control político y la fiscalización.

Prueba de esto último es lo ocurrido en junio de 2008, con el aluvión de decretos legislativos proveniente del Poder Ejecutivo⁷. En vista del aparente abuso por parte de este último en el uso de las facultades delegadas en las materias relacionadas al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, diversos legisladores coincidieron en la necesidad de revisar esa normatividad. Para ello un congresista miembro de la Comisión de Constitución –con facultad de revisar la pertinencia legal y política de los referidos decretos-- pidió se duplique el número de asesores en su grupo de trabajo para culminar a tiempo los informes técnicos que corresponden a cada uno de los 98 decretos legislativos.

Tratando de ir un poco más allá de las fuentes secundarias, proponemos tres criterios para ponderar las reales capacidades técnico-profesionales del actual Congreso de la República: especialidad y calificación profesional; la cantidad de expertos a disposición de los congresistas; acceso a recursos informativos y tecnológicos adecuados.

4.1 Especialidad y calificación profesional

Pese a haber recurrido a las fuentes de información directa (área de recursos humanos, capacitación de personal y registro y control de personal), no hemos podido acceder a información desagregada acerca de los empleados del Congreso que discrimine por perfiles profesionales, grados académicos y otras especializaciones. Tales oficinas alegaron no tener esa información a la mano, en razón de que los sistemas y programas informáticos que utilizan no discriminan

inmovilismo y obstrucción.

⁷ En esa coyuntura, en el primer semestre de 2008, el Gobierno emitió 99 decretos legislativos tras haber recibido facultades delegadas de parte del Congreso. En tanto muchos de estos dispositivos no tenían vinculación con los temas objeto de delegación, esto fue visto por los observadores como un abuso del Ejecutivo.

por perfil profesional. Reconocemos que esta es una fuerte limitación para el trabajo que se tiene entre manos.

La referencia obtenida al 2003 señala que en el Congreso del Perú no existen carreras estructuradas ni un estudio detallado y continuado de las necesidades reales de personal por área y por perfil funcional (Arroio; 2003, 8). Sin embargo, se conoce que en diversos nichos del servicio parlamentario existe personal con alta calificación técnica, aunque sus niveles de articulación no siempre son fluidos y sistemáticos; es decir, en muchos casos se encuentran o desperdigados o en labores que demandan calificaciones distintas o menores a las que dicho personal puede ofrecer. Por el lado de la austeridad impuesta en este poder del Estado⁸, no se sabe qué impactos ha tenido en estos profesionales, sin dejar de mencionar la ausencia de una carrera pública congresal estructurada en base a criterios meritocráticos, lo que permite que en el servicio parlamentario persistan algunas reglas de juego premodernas, tales como el clientelismo, las redes, las “argollas” y los contactos políticos, aunque en menor medida de lo que ocurre en la organización parlamentaria. En este último estrato, y a diferencia del servicio parlamentario, las relaciones de lealtad, confianza o parentesco ideológico son las predominantes. Sin embargo, desde el 2007 entró en vigencia el reglamento de trabajo del Congreso de la República, donde se introdujeron exigencias profesionales para el reclutamiento del personal de confianza.

También se sabe que, por razones que suenan como obvias, son los abogados los profesionales más abundantes tanto en el servicio como en la organización parlamentaria. Esto se produce en la creencia de que la principal función del Congreso es la legislativa, y no tanto las de control político o las de representación. En este sentido, advertimos un fuerte desbalance en la especialidad profesional del personal, muy sesgada hacia profesiones más identificadas con lo legal y formal que con los procesos, la gestión y habilidades instrumentales. Lo óptimo sería disponer de equipos más equilibrados, plurales y variados, en razón de que, en la sociedad de la información, se necesita cubrir un rango más amplio de necesidades y de requerimientos.

⁸ Desde hace varios años se ha extendido una percepción ampliamente compartida que cuestiona los altos sueldos y el mal uso de los recursos en el aparato público. Eso ha obligado a los políticos en el poder a tomar medidas de austeridad un tanto excesivas.

4.2 Número de expertos

Dada la cantidad de temas, proyectos, iniciativas y demás obligaciones propias de las actividades de control político y fiscalización, y considerando el *timing* político que se le impone al Congreso, existe un déficit importante en el número de profesionales especializados. Parece que la lógica funcional del Congreso peruano ha sido la de imponerse una dinámica de responsabilidades que desbordan su capacidad de respuestas especializadas y su nivel de experticia. No hay una masa crítica suficiente para enfrentar con soltura las exigencias del control político, tal como la coyuntura de los 99 decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo lo ha demostrado, lo que ha obligado a algunos congresistas hacer pública la falta de personal de asesoría para revisar esa normatividad. El siguiente cuadro indica el número de profesionales que laboran en la institución parlamentaria.

Número de empleados del Congreso de la República por tipo de trabajador 2008

TIPO DE TRABAJADOR	NUMERO DE PERSONAS					
	ABRIL		MAYO		JUNIO	
	SUB TOTAL	TOTAL	SUB TOTAL	TOTAL	SUB TOTAL	TOTAL
EMPLEADOS		1,763		1,761		1,804
Directivos	45		45		42	
Profesionales	503		501		513	
Técnicos	582		591		610	
Auxiliares	633		624		639	
PENSIONISTAS		940		934		933
Directivos	623		620		620	
Profesionales	43		43		43	
Técnicos	123		122		123	
Auxiliares	151		149		147	
TOTALES MENSUALES		2,703		2,695		2,737

Fuente: Portal del Congreso de la República

Aun cuando 513 profesionales que laboran en el Congreso (para junio de 2008) parece una cifra importante, cabe aclarar que no todos se desempeñan como tales, pues muchos realizan labores de menor exigencia intelectual; es decir, estarían sobrecalificados para el cargo que desempeñan. Habría, por tanto, un desperdicio sistemático de recursos y habilidades.

4.3 Acceso a recursos informativos y tecnológicos adecuados

Como ya se reconoció más arriba, desde los años noventa el Congreso ha invertido en recursos informáticos con vistas a asegurar conectividad y acceso a la dimensión virtual de la información. Esto ha permitido que las comisiones, jefaturas, despachos, biblioteca y demás oficinas tengan acceso a internet, a programas y fuentes de información de naturaleza electrónica. A su vez, existe una política de préstamos y adquisiciones de libros y publicaciones entre la Biblioteca del Congreso y otras entidades con información relevante para el trabajo parlamentario, sean estas ONG, ministerios, organismos descentralizados, centros de investigación, universidades, etc. Sin embargo, se advierten deficiencias como la falta de renovación de equipos (hardware y software) y limitaciones logísticas como el acceso diferenciado a recursos informativos (el

acceso al Sistema Peruano de Información Jurídica no es universal en el Congreso).

Se hace necesario superar estas deficiencias tecnológicas, pese a que, como ya se dijo, en los noventa se conoció un gran impulso. Como dice Campos (2008), “El Parlamento debe adaptarse a los cambios de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías. Una institución que se moderniza, que fortalece la transparencia y que se maneja con equipos técnicos, así como con múltiples fuentes de información, va en camino de lograr el reconocimiento de la ciudadanía”.

No hay que olvidar que iniciativas como la del Centro de Investigación Parlamentaria, supuestamente el espacio de respaldo técnico que debió consolidarse en el Congreso de la República, no logró cuajar, entre otras razones, por falta de apoyo político, merma de recursos, falta de liderazgo, escasa legitimación y, sobre todo, por “invisibilidad institucional”. Fue desmontado a sólo tres años de funcionamiento⁹.

5. Conclusiones tentativas

Una primera conclusión es que, en el caso del parlamento peruano, la función de control político se halla sometida a una doble presión que atenta contra su prevalencia: de un lado, la tendencia global marcada por el desprestigio de los congresos y el decaimiento de dicha función parlamentaria; de otro, existen importantes limitaciones en el respaldo técnico-profesional que exhibe el Congreso de la República.

Una segunda constatación, en el contexto del mayor protagonismo que adquiere el Poder Ejecutivo, señala que el parlamento peruano no ha logrado todavía instituir un servicio calificado con el personal suficiente en número y en formación profesional, capaz de entregarle a los congresistas los elementos mínimos como para optimizar su toma de decisiones. Todas las fuentes (periodísticas, académicas y políticas) apuntan a la tesis de que el Poder Ejecutivo está mejor equipado que el Congreso en lo que concierne al dominio de la

⁹ Con una nueva Mesa Directiva, en agosto de 2008 el Congreso decide instituir el Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística, que ha incorporado a profesionales que estaban desperdigados en áreas donde sus especialidades no estaban siendo bien aprovechadas. Se espera que esta experiencia establezca un estándar en la investigación sobre temas parlamentarios, en la expectativa de consolidar un espacio

experticia, la información y los procesos técnicos y especializados que demandan las acciones de gobierno.

Un tercer elemento a destacar es que, pese a que la filosofía de la modernización ha teñido el quehacer de las diferentes mesas directivas del Congreso peruano, las deficiencias y limitaciones en lo que es fortalecimiento y modernización institucional aún persisten. Pareciera que los propósitos de desarrollo institucional, agilización de procesos, óptimo desempeño y demás conceptos típicos de las visiones y misiones que se fijan las instituciones se han convertido más en aspiraciones políticamente correctas que en propósitos realistas y alcanzables.

Por último, aun cuando la condición de espacio político le es consustancial al Parlamento, no se ha logrado distinguir y separar a plenitud el plano de lo técnico del plano de lo político, confusión que contamina las acciones de control político. Esta confusión se refuerza en función de las debilidades de los núcleos técnicos, a saber, su escaso número, baja articulación, la compartimentalización del conocimiento; en suma, su escaso peso político y su “invisibilización”.

6. Bibliografía

- Alcántara, M. y Sánchez, F. "Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura del veto-insistencia y control político", en: *Revista de Estudios Políticos*, N° 112, abril-junio, 2001.
- Arroio, Raimundo. Fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú. Ponencia presentada al *VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Panamá, octubre, 2003.
- Berlín, Francisco. *Derecho parlamentario*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Bernales, Enrique. *Parlamento y ciudadanía: problemas y alternativas*. Lima: CAJ, 2001.
- Caminal Badia, Miquel (ed.) *Manual de ciencia política*. Madrid, Tecnos, 1996.
- Cavero, Ernesto. *Sistemas de información e investigación parlamentaria*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Revisado el 5 de abril, 2009 en: http://74.125.95.132/search?q=cache:4V_yrZSx6_UJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21259/105709/file/PB3002%2520Sistemas%2520de%2520informacion%2520e%2520investigacion.pdf+ernesto+cavero&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe
- Cevasco, José. *El congreso del Perú. Un modelo de modernización*. Ediciones del Congreso del Perú, Lima, 2000.
- Cevasco, José. Crisis del sistema parlamentario y sus perspectivas del siglo XXI. 2001, revisado el 7 de abril, 2009, en: <http://www.politikaperu.org/articulos/doc.asp?id=42>
- Congreso de la República. *La modernización del Congreso de la República del Perú: proyecto de desarrollo institucional del Poder legislativo del Perú*. Convenio CR/BID/PNUD. Lima: Poder Legislativo. Proyecto de desarrollo institucional, 1997
- Congreso de la República. Participación ciudadana, Curso IV: Gobierno: Relaciones Parlamento – Ejecutivo. Lima, 2008.
http://www.congreso.gob.pe/participa/cursos/curso_4.htm
- Consode. *Reformas institucionales: por un Congreso más representativo y eficiente*. Lima: CONSODE, 2005.
- Cotta, Mauricio. *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza Editorial, 1988
- Guzmán Napurí, Christian. *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.
- Landa, César. *El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2003.
- Laporta, Francisco. "Teoría y realidad de la legislación: una introducción general", en: *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid, Thomson, 2003.
- Pasquino, Gianfranco. *Manual de Ciencia Política*. España, Alianza Editorial, 1991.

Pease, Henry. *Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2006.

Planas, Pedro. *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001, 3 v.

Sagüés, Néstor Pedro. "El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades". *Ius et Praxis*. [online]. 2002, vol.8, no.1 Revisado el 8 de abril, 2009, disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100023&lng=es&nrm=iso

Svetaz, María Alejandra. *Propuestas para el fortalecimiento de las Comisiones del Congreso Peruano*. 2003. Materiales del curso.

Valencia, Laura. Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria, en: *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, revisado el 1 de abril, 2009, en: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm>

Valle Riestra, Javier. Entrevista a Agencia Perú TV. Revisado el 2 de abril, 2009 en: <http://www.agenciaperu.tv/ventana/?q=node/244>

Varios. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. San José de Costa Rica. UPD-OEA, IIDH- CAPEL, 1999.

Fuentes periodísticas

Álvarez, Augusto. ¿La disolución del Congreso es amenaza o va en serio?, en: *Perú 21*, 13 de junio, 2008.

Campos, Milagros. "Momento para retomar la reforma del Congreso", en *Correo*, 9 de abril, 2008.

El Comercio. "El Congreso tendrá que revisar diez decretos legislativos por día". *El Comercio*, 7 de julio, 2008.

Gestión. "Congreso no acompaña avance del país". Editorial, 12 diciembre de 2007, p. 30.

Gestión. "Ahora le toca al Congreso ponerse las pilas". Editorial, 17 diciembre de 2007, p. 34.

Perú 21. "Congresistas salen 'jalados' si les ponen nota a sus proyectos", domingo, 22 de junio de 2008, p. 7.

Valdivia, Juan Carlos. Congreso sin rumbo, en: *Correo*, 2008.

Congreso REDIPAL (Virtual II)
Enero-agosto 2009

C O M E N T A R I O S
A LAS PONENCIAS

Congreso REDIPAL (Virtual II) Enero-agosto 2009

Comentario General al Congreso. Por Víctor David Pitalúa Torres¹

Felicito a los participantes por este esfuerzo conjunto de comunicación virtual. Aunque esta forma de realizar eventos aún es poco utilizada, estoy seguro de que cada vez tomará mayor auge dada sus ventajas: bajo costo, facilidad de logística y publicación electrónica. En el caso de los dos congresos virtuales que ha celebrado REDIPAL, observamos una creciente participación ya que en el Virtual I se presentaron 21 ponencias y para el segundo tenemos un total de 33, es decir, un incremento significativo de más del 50%.

A diferencia del Virtual I, en esta edición participan miembros de la RED de países latinoamericanos, ya que se presentan 4 ponencias procedentes de Colombia y Perú. En REDIPAL estamos seguros de que la creciente participación de ellos dará una mayor dimensión a este evento, al colocarlo en la escena internacional; sin embargo, nos gustaría contar con la participación de los miembros de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Argentina, Paraguay, así como los de España, Estados Unidos, Alemania e Italia.

Respecto de la actividad que realizan los ponentes, se observa que del total de 33:

- 19 de ellos colaboran directamente en algún congreso, ya sea de la Cámara de Diputados, el Senado de la República o algún Congreso Local;
- 13 son Académicos de Universidades o Institutos de Educación Superior;
- 1 es funcionario de una dependencia municipal.

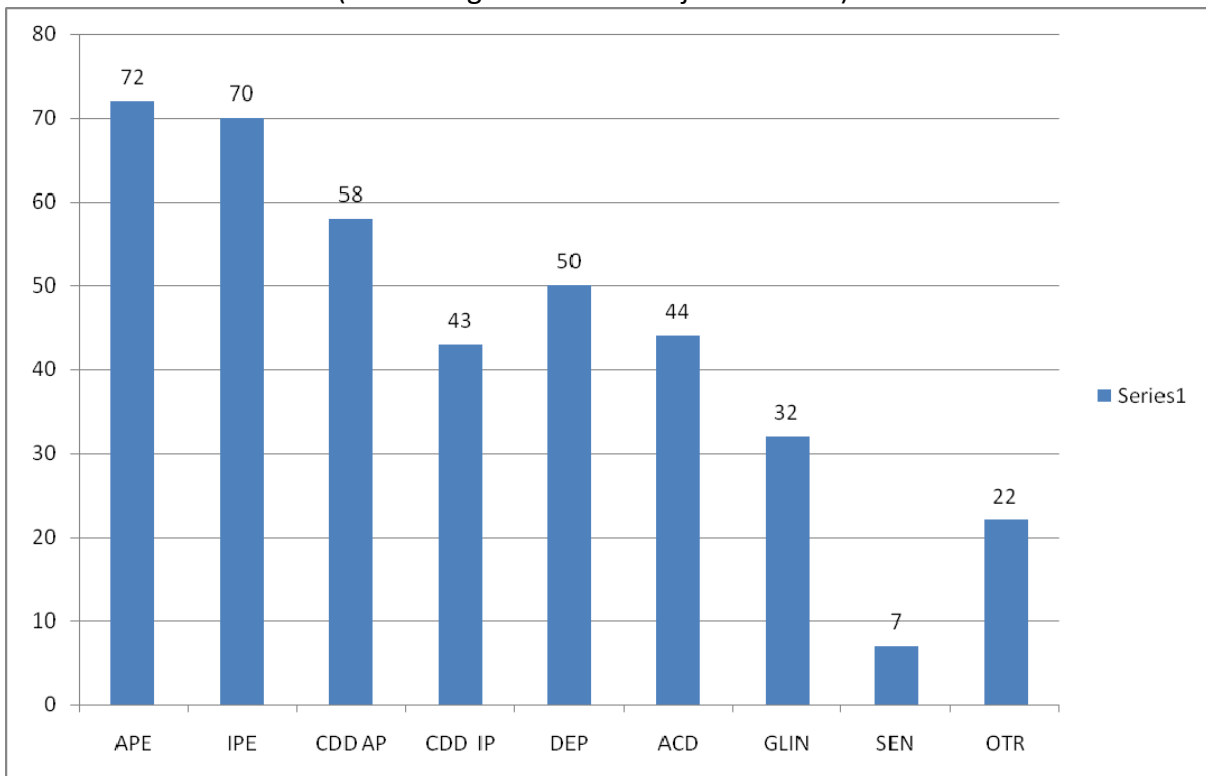
Se espera que un futuro haya más participación de investigadores de los congresos locales, ya que aún sigue siendo baja, dado que sólo se recibieron 6 ponencias de Aguascalientes, 3 de Guerrero, 2 del Estado de México; y 1 de cada uno de los siguientes estados: Guanajuato , Jalisco, Nuevo León, Nayarit y Tabasco. Esto nos muestra aún la ausencia de participantes de 22 entidades federativas, que esperamos contar con ellos la próxima edición. Vemos una concentración en participantes del Distrito Federal con un total de 13 ponencias. (Véase Gráfica de Integrantes de la REDIPAL)

El reto es grande, pero tenemos el ánimo y los elementos para lograrlo.

¹ Administrador de la REDIPAL del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados.

Miembros de la REDIPAL por Grupo

(398 integrantes al 31 de julio el 2009)



APE	Asesores Parlamentarios de Congresos Estatales
IPE	Investigadores Parlamentarios de Congresos Estatales
CDD AP	Asesores Parlamentarios de Cámara de Diputados
CDD IP	Investigadores Parlamentarios de Cámara de Diputados
DEP	Dependencias Varias
ACD	Académicos
GLIN	GLIN Países Latinoamericanos
SEN	Senado de la República
OTR	Otros (ONG's, Sociedad Civil, etc.)

**Comentario de Dr. José Gilberto Garza Grimaldo a la ponencia CRVII-04-09
“Reforma Electoral Federal y su adecuación en el Estado de Guerrero” del Dr.
Marcial Rodríguez Saldaña.**

El Dr. Marcial Rodríguez Saldaña, con su ponencia viene a contribuir y a enriquecer el debate que se ha generado en el Estado de Guerrero en torno a la próxima sucesión gubernamental.

Coincido con él, en el sentido de que la redacción de artículo 116 con relación a la concurrencia de las elecciones, es muy ambiguo, y de ahí, la dificultad que enfrenta el Estado de Guerrero para cumplir con éste mandato constitucional.

Aunado a esta mala redacción, está además, la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de una Acción de Inconstitucionalidad, que establece que la elección debe desarrollarse en mes de julio del mes que corresponda.

Ha pasado más de un año de la emisión de ésta Recomendación y el debate y la duda continúa.

Recientemente, la Ministra Olga Sánchez Cordero, sostuvo durante la disertación de una conferencia, que para Guerrero, la fecha de elección debe ser julio del 2012...y corresponde a la soberanía estatal si se inclina por un Gobernador Interino que cubra el período del 31 de marzo del 2011, fecha en que concluye en actual gobernador, y tome posesión quien resulte electo el 1er. domingo de julio del 2012.

Por ello, la importancia de la aportación del Dr. Marcial Rodríguez Saldaña con relación a este tema, que Guerrero es actual.

Felicito al Dr. Rodríguez Saldaña, destacado universitario guerrerense.

Comentarios de Alfredo Sainez a la Ponencia CRVII-03-09 “DE LAS CAUSAS Y FINES DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO”, presentada por la Dra. Martha Franco Espejel.

La ponencia de Martha Franco Espejel es, sin duda, una reflexión emotiva e interesante en sus interpretaciones y valoraciones, e incluso, contradictoria, que nos invita analizar la reforma del Estado desde otras perspectivas, fundamentalmente, a partir de la siguiente tesis: el bien común como fin propio del Estado mexicano, a través de la reestructuración del sistema político, su gobierno y el marco jurídico para un presunto “beneficio común”, el cual es el fin de la reforma.

Sin embargo, esta tesis es contradictoria ante la respuesta a la pregunta, ¿podemos cambiar al Estado?, en donde se sostiene que “no podemos cambiar al Estado” y, por ende, no lo podemos reformar. Sólo lo podemos perfeccionar, porque el Estado “es un ente compuesto, es un todo sistémico”, que mediante la voluntad de todos los miembros se puede cambiar lo que esté enfermo.

Comentarios:

El “bien común” es un concepto que desarrolla el filósofo Aristóteles en su obra, Política, cuando nos presenta la tipología de las formas de gobierno, clasificando a la Realeza, Aristocracia y República, como regímenes políticos tendientes al “bien común”. En contraste, a la Tiranía, Oligarquía y Democracia, que tienden al “bien particular”.

Por tanto, el bien común no es un fin propio del Estado mexicano, sino está determinado por la forma de gobierno. Ahora bien, la reestructuración del sistema político, su gobierno y el marco jurídico, sin duda, implican una reforma. Pero, en sentido estricto, para que sea reforma del Estado debe impactar en sus elementos básicos: Gobierno, territorio y población. Consecuentemente, en su devenir histórico el Estado mexicano ha cambiado en razón de las demandas y expectativas constantes de la dinámica social.

Efectivamente, “la causa primera de una reforma social, somos todos”. Más aún, desde la perspectiva teleológica, la fundación del Estado tiene su razón de ser en las necesidades

humanas, que abordan tanto el filósofo Platón en la República como el estagirita, Aristóteles, en la Política.

Finalmente, comparto la idea de que “el gobierno mexicano necesita un cambio”, tanto de estructura como “de personas y de conciencias, el varón o mujer adecuado para el puesto y función”.

Comentario del Dr. Marcial Rodríguez Saldaña a la Ponencia CRVII-07-09 “*Los problemas jurídicos que enfrenta el Estado de Guerrero por cumplir con lo establecido en el artículo 116 constitucional (¿Gobernador interino o constitucional?)*” del Dr. Gilberto Garza Grimaldo.

La Ponencia del Dr. Gilberto Garza Grimaldo, viene a enriquecer el debate jurídico respecto del tema de la adecuación de la legislación electoral del estado de Guerrero al mandato de la CPEUM establecido en el artículo 116, en forma específica a la homologación de la elección del gobernador del estado con las elecciones federales.

El Dr. Garza, describe y analiza las diferentes variables sobre el tema, desde lo que mandata la CPEUM, la resolución de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad, y las opiniones de actores políticos y juristas.

Felicidades por su artículo al Dr. Garza, quien es un reconocido constitucionalista

Comentarios de Marcela González Duarte a la Ponencia CRVII-10-09 “*REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA*” de Omar Macías, et al.

El texto que se comenta relata de manera sencilla y clara los principales contenidos de la reforma constitucional que se analiza. Es un texto de contenido meramente informativo, con visos a establecer una crítica positiva de la reforma constitucional. Creo que a manera de documento informativo es útil, ya que el texto constitucional e la reforma es complicada y este documento ayuda a entender los principales motivos de la misma.

Por otra parte, sin duda esta reforma ha causado una polémica generalizada en el territorio nacional, de manera que se antoja un análisis un tanto más profundo, sin dejar de lado la sencillez que caracteriza el texto.

Sería dable establecer que un comparativo entre las disposiciones ahora vigentes y el texto anterior, vendría bien para una explicación un poco más profunda de la reforma; en realidad la mayor parte de los principios que establece la reforma que nos ocupa, ya se encontraban plasmados en el sistema de justicia penal y en el de seguridad pública, la diferencia radica en la poca eficacia de las instituciones de justicia y seguridad pública que, al estar regidas por leyes secundarias, han desvirtuado a partir del ejercicio legislativo y reglamentario, tanto a nivel federal como estatal, el verdadero sentido y los principios del sistema de justicia penal y seguridad pública mexicano.

En este sentido es acertada la conclusión del autor en el sentido de que la reforma es útil para la afinación del sistema de procuración e impartición de justicia y el sistema de seguridad pública, pero es útil, no porque la legislación anterior tuviera principios diversos a los hoy plasmados en la reforma constitucional, sino porque dichos principios no eran respetados. A partir de la inclusión de normas mucho más específicas en el propio texto constitucional es dable aseverar que las instituciones públicas deberán acatar la norma bajo el peligro que de no procurara y hacer justicia tal y como lo marcan las actuales normas constitucionales, estaría violentando al Constitución Federal, que no admite interpretación en contrario.

Comentarios de Mabel López a la Ponencia CRVII-10-09 “REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA” de Omar Macías, et al.

Hoy encontré la posibilidad de comentar sobre este análisis, porque considero que la lectura está sencilla, acreditando de forma precisa los criterios fundamentales contenidos en la Reforma Constitucional.

Si bien es cierto, el texto contempla información donde se establece que en efecto, el objetivo de la reforma en mérito, es acertada, precisa y que trae consigo normar a las leyes estatales en un lapso de 8 años a partir de la entrada en vigencia del mismo.

Para algunos abogados, que no tenemos experiencia en el litigio, es importante este documento, como herramienta informativa, porque precisamente es clara y en el texto promulgado ya que puede darse otro tipo de interpretación, pero recordemos que solo jurisconsultos la pueden interpretar.

En estricto sentido, todas las modificaciones que se hicieron al texto constitucional son acertadas, desgraciadamente el legislador pone ciertos criterios que en la práctica se desvirtúan, por muchos factores, llámese nepotismo, negligencia, corrupción, etc.

Las reformas en mención, causaron en su momento gran importancia y muchas opiniones encontradas, sin embargo la prudencia y racionalización llevaron a la cumbre dichas modificaciones.

Ahora bien, ¿Cuántos estados de la República dentro de los siguientes ocho años harán de esta reforma un hecho? ¿Cuánto nos costará a cada uno de nosotros tener una justicia pronta y expedita?, ¿A cuántas personas dejarán sin el sustento por los vicios que han realizado durante muchos años?, estas preguntas ojalá se las hayan hecho los legisladores, porque fácil es decir y palparlas, pero la realidad que nos aqueja es otra. La justicia en México está agotada, hay que encontrar métodos más eficientes y eficaces para lograr lo pronto y expedito.

Sé que la justicia y la seguridad pública con dos ejes muy importantes para la sociedad, pero si bien es cierto, hay que empezar por el principio y este principio ya está consagrado en la Constitución, desgraciadamente en las legislaturas estatales, le toca un arduo trabajo, para modernizar nuestros sistemas.

Comparto muchos puntos establecidos por el escritor, en donde precisa que la reforma es acertada y útil para la modernización del sistema de procuración e impartición de justicia, así como la seguridad pública, esperando en todo momento que se respeten dichos

principios específicos plasmados en esta reforma. Ahora bien, qué pasará con el vacío legal que hay en los estados, toda vez que hasta el momento no se han llevado a cabo, las adecuaciones en los ordenamientos estatales, pero por el momento se seguirá con el mismo proceso hasta en tanto no se modifique dichos ordenamientos; y si a esto se le suma el largo tiempo para adecuarlo, veremos en qué año se resuelve, total tenemos 8 años para lograrlo.

Comentarios de Mabel López a la ponencia CRVII-15-09 “LA AGENDA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALIZADA” de Lic. Abraham Madero Márquez.

El tema que se aborda, es muy importante para la vida legislativa, sobre todo para dar certeza al trabajo parlamentario, sin embargo, para constitucionalizarla estamos hablando de responsabilidad legislativa, que lo que menos se busca es eso, responsabilizar el trabajo parlamentario.

Los razonamientos y las conceptualizaciones son muy acertadas, sin embargo, lo más viable es que se inserte en los ordenamientos legales tanto del Congreso de la Unión, como en los estatales, si bien es cierto, y lo digo por experiencia, la elaboración de la Agenda Legislativa y me refiero para el caso de Chiapas, es complicada, porque desgraciadamente son contados los legisladores comprometidos con la sociedad electorera, como principio de campaña, legislar en los compromisos asumidos; pues bien, en Chiapas, hemos trabajado para lograr la convergencia de las inquietudes de los legisladores, pero hay algunos partidos sin mencionar nombres que no tienen la más remota idea de que es una Agenda Legislativa, por ello, antes de planear la Agenda, se debe preparar al legislador para que haga una buena labor durante su permanencia como representante social.

Por otro lado, considerando la existencia de los Institutos de Investigaciones Legislativas y por la importancia que tienen en el quehacer parlamentario, poco se ha avanzado, sin embargo, es un tema que debe de considerar en su quehacer cotidiano, pero no se cuenta con personal capacitado, sino con méritos amistosos. Por ello, una de las funciones debe ser la de cristalizar la Agenda Legislativa, tomando de referencia los temas más importantes para el Desarrollo de Estado.

Ahora bien, es importantísimo este tema para retomar la conceptualización de la Agenda Legislativa y hacer propuestas por la vía de los institutos legislativos para modificar las leyes orgánicas de cada estado, priorizando la agenda legislativa, porque en la práctica se legisla conforme a los acontecimientos inesperados, no con una planeación sistematizada.

Aplaudo la labor del ponente, porque es un tema prioritario, pero que no se le toma el debido valor, mucho menos la responsabilidad de legislar en temas planeados acordes a los planes de desarrollo nacional y estatal; ojala y que en algún momento se consideren la inserción de la propuesta que se hace en la constitucionalización de la Agenda Legislativa, porque habría la responsabilidad parlamentaria de continuar con los diversos temas enfocados durante la legislatura y continuar de manera coordinada con las siguientes legislaturas, sin embargo, hay legisladores que no conocen el marco jurídico estatal y en ocasiones hacen propuestas de principios ya establecidos.

De igual forma, es necesario que los Institutos de Investigaciones legislativas hagan una buena labor de congruencia en el desarrollo de temas establecidos y que se siga de manera ordinaria en la estructuración de agendas completas, acordes a las necesidades de cada Estado, no copiando a otros estados, porque no son las mismas necesidades, mucho menos las mismas condiciones.

Comentarios de Mabel López a la Ponencia CRVII-14-09 “Federalismo y desarrollo económico en el marco de la Reforma del Estado” de Benjamín Chacón Castillo.

Con el ánimo de contribuir en el fortalecimiento de los gobiernos locales, el objetivo será promover el federalismo y ser parte del gran esfuerzo nacional. Hace más de 175 años se tomaron grandes decisiones:

- 1.- Adopción del sistema Federal
- 2.- Régimen Republicano

El país era más que ahora, un mosaico de paisajes y culturas de formas de organización y modos de producción de necesidades y aspiraciones.

Desde entonces, existen transformaciones y deformaciones se han sucedido en el esfuerzo por adoptar el modelo federal a una realidad frecuentemente contradictoria; evolución constante, pero también sucesión interminable de legados y rezagos, de hazañas y sacrificios, de luces y sombras.

Por ello, siempre se ha buscado un federalismo equilibrado, diferente del centralismo que asfixia, como del local que disuelve, se requiere de un federalismo capaz de renovarse para estar acorde con los cambios del país, reflejando la pluralidad que hoy nos caracteriza.

Debiendo reasignar oportunidades y recursos entre órdenes de gobierno en pocas palabras redistribuir el poder, no dudando que la patria se construye desde abajo y desde adentro, ya que Mariano Otero advirtió en el régimen constitucional mexicano, la ausencia de un medio judicial de solución de controversias surgidas de conflictos de competencias entre la Federación y los Estados. Esto era necesario ya que la Federación debería de tener facultades limitadas y expresas en el texto constitucional, con el objeto de precaver la recíproca invasión esto es; que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados ni estos disuelvan la unión, desconociendo y usurpando facultades. Es decir, privilegiar la cooperación por encima de la controversia.

Por ello, todo régimen federal, debe de entre sus miembros se mantenga relaciones de unidad que de independencia, garantizando la cohesión interna; y rescatando para cada uno un margen de acción según sus necesidades y posibilidades.

En la federación hay duplicidad orgánica. Al formar la unidad federal los estados asumen, en forma voluntaria y racional, limitaciones necesarias; para hallar el fundamento constitucional de su existencia.

Esto no es subordinación, menos sometimiento; la Federación no es Leviatán, ni los estados están confederados, por el contrario hacen valer su soberanía y ejercer sus propios poderes en lo legislativo, lo administrativo y lo judicial.

Por ello, los resultados que hasta el momento se han logrado en la concreción de la Reforma del Estado Mexicano, aun falta mucho por hacer, pero es loable la labor que hasta el momento se ha hecho por un avance en nuestro país.

Comentario de Laura Valencia Escamilla² a la ponencia CRVII-20-09 “Reforma del Estado y la profundización de la democracia: el paradigma de la democracia directa” de Marta Ochman.

El artículo desarrolla dos temas: la democracia directa y la reforma del Estado, temas que requieren de un manejo conceptual muy cuidadoso dado que existen una serie de confusiones respecto a las temáticas. En el documento se desarrolla el tema de la democracia directa, pero no hace lo mismo con el de la reforma del Estado.

En cuanto a la democracia directa, a pesar de que la autora establece una diferenciación entre tipo de democracia, no queda muy claro cuáles son los alcances reales de la democracia directa, cuáles serían los instrumentos de participación ciudadana propuestos por ella y que sean funcionales para la democracia mexicana y sobre todo, faltaría diferenciar entre tipos de participación ciudadana.

Para empezar, estamos de acuerdo con Ochman que la actualidad, la democracia representativa no es lo suficientemente convincente para una ciudadanía crecientemente participativa, que lucha por demandas de carácter social; identificada como una alternativa autogestionaria; y reaccionaria ante la incapacidad de las instituciones estatales para responder de manera eficaz a sus demandas básicas.

Y es precisamente en la complejidad social y política en la que se pueden identificar dos modelos de representación. Uno de corte institucional o parlamentario y otro de tipo extraparlamentario

² Profesora investigadora del departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco, lvael@yahoo.com

La representación institucional fundada en los cuerpos legislativos, es una representación vinculada con el espectro territorial que se mueve en tres dimensiones: local correspondiente con el legislador individual, nacional que integra al conjunto de representantes y regional o internacionalmente que vincula a grupos de congresos a nivel regional o global. Tres dimensiones que coexisten entre sí, siempre y cuando exista en primer lugar la representación nacional como condición para la existencia de la soberanía territorial. Al mismo tiempo, la representación institucional responde a dos ámbitos: uno *político* en el que se facilita el intercambio entre los grupos de interés, se establecen las normas y las reglas de intercambio entre los grupos y se fija la naturaleza de los controles y equilibrios entre poderes. El otro ámbito de la representación institucional es el *social*, dado que la base de legitimidad son los ciudadanos, estos cuentan con instrumentos y mecanismos institucionales que influyen directa o indirectamente en la representación, por ejemplo, los mecanismos de influencia en la agenda gubernamental o legislativa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; los instrumentos de control y fiscalización de la gestión gubernamental como las contralorías ciudadanas o los sistemas de rendición de cuentas y de evaluación. Y de forma indirecta la influencia generada por la opinión pública tanto nacional como internacional.

La representación extraparlamentaria este tipo de representación no se limita a la acción de las instituciones y mucho menos del territorio. Su referente es la movilización social como mecanismo extraparlamentario que justifican la actuación paralela a los legislativos y medios por los cuales la sociedad manifiesta sus descontentos y exigencias por acciones o inacciones gubernamentales. La sociedad avanza de manera organizada en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación y control sobre la actuación individual o conjunta de sus representantes (mandato imperativo). Este tipo de representación tiene la posibilidad de participar o no en los instrumentos institucionales de la representación desde su ámbito social. Cuando participa, la representación se institucionaliza, cuando no, la participación corre paralela a las instancias institucionales.

Desde su ámbito social, la representación institucional tiene la capacidad de establecer mecanismos de influencia en la agenda gubernamental y legislativa, educar al ciudadano para el ejercicio de la responsabilidad política, permitir que los ciudadanos ejerzan influencia sobre las decisiones públicas, influir en la opinión pública, controlar y fiscalizar la política gubernamental, estableciendo, (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad, y formar opinión sobre la gestión de gobierno. (Sánchez de Dios, 1995; Justo López, 1983).

En la medida en la que las instituciones representativas ejercen sus tareas políticas y sociales, estas generan certeza en los ciudadanos, dado que refuerzan la legitimidad de las acciones del Estado, hacen posible la convivencia entre ciudadanos y entre estos y las autoridades, generando seguridad sobre comportamientos concretos y crean valores democráticos que aseguran una consolidación de largo plazo. (Merquior,1993:187)

La insatisfacción social respecto a sus instituciones representativas se asocia al monopolio y control de la agenda pública, muchas veces en manos de los partidos políticos y de las legislaturas (Kitschelt, 1993). Generalmente, la inscripción de la agenda es producto de la oferta política y administrativa, sin embargo, se puede observar que existen gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización a través de *promotores* que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad.

Respecto a los *marcos normativos*, estos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los

que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Para Enrique Cabrero (2006), los marcos normativos de participación ciudadana establecen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* en la medida en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de referéndums, plebiscitos o consultas públicas; un segundo nivel lo representan los mecanismos que cumplen con *funciones cooperativas*, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de colaborar en la realización de alguna obra pública o la prestación de algún servicio municipal (por ejemplo la colaboración ciudadana en el Distrito Federal). Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de *mecanismos de alta deliberación* en la función decisoria, mismos que contribuyen al proceso de toma de decisiones no solo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante un poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas comunitarias, parlamentos ciudadanos, comités de presupuesto participativo, contralorías sociales, revocación del mandato. Todos estos elementos no solo legitiman las acciones del gobierno, sino que involucran a los ciudadanos en mayor o menor medida en las decisiones públicas. Por lo que respecta a las decisiones legislativas, los instrumentos más cercanos son los consultivos y los de alta deliberación. En este sentido, una vez aclarado el marco conceptual en el que se pueden mover los ciudadanos es posible establecer su papel dentro de la reforma del Estado y el grado de injerencia de estos respecto a las reformas.

No hay que olvidar que la reforma del Estado es un proceso que articula las relaciones sociedad y estado a través de dos funciones: la función agregativa y la función integrativa, situación que no toma en cuenta la autora. Se trata de un proceso que por un lado, establece la necesidad de un cambio legal, institucional y organizacional provocado por diversos procesos de crisis acompañados por el agotamiento en las relaciones estado-sociedad civil. Y por el otro, se observa que los fracasos económicos han dado la pauta para la insatisfacción social respecto al régimen político. Al mismo tiempo, la reforma del estado supone una serie de temáticas, no solo políticas, que intentan abracar las directrices globales que establecerían las respuestas a las demandas sociales.

(García Vázquez, 2001). En este sentido, el artículo de Ochman olvida integrar el tema de la reforma del Estado como una necesidad de pacto ente el Estado y la sociedad en el que, desde la necesidad de generar un nuevo o reformado régimen político, que contenga nuevos elementos constitucionales y un renovado proceso de gestión, será en el ámbito político donde la sociedad tiene la oportunidad de ampliar sus espacios políticos, así como revalorar la función social de las instituciones. (García Vázquez, 2001).

Desde este punto de vista, la autora olvida que esta última reforma del Estado supuso una consulta pública previa, convocada por los legisladores mexicanos en la que participaron por primera vez diversos sectores de la sociedad.³ Las propuestas originadas en las consultas públicas convocadas por la ley para la Reforma del Estado dieron como resultado una amplia variedad de planteamientos, algunos contradictorios, que establecieron las bases de la discusión legislativa en torno a la reforma política.

Con base en los lineamientos temáticos establecidos por la Ley para la Reforma del Estado, los resultados de las consultas públicas proyectaron las inquietudes de la sociedad y los partidos políticos para llevar a cabo la transformación del país.⁴

En el tema de *régimen de Estado y de Gobierno*, (Valadés, 2007) las propuestas enfatizaron en la transformación de la relación entre poderes, en el incremento de las facultades del poder legislativo, así como del Ejecutivo, de los órganos constitucionales

³ No hay que olvidar que desde Miguel de la Madrid, pasando por Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, ha habido esfuerzos por reformar al Estado, no obstante estos esfuerzos unilaterales, de parte de los presidentes, no surtieron efectos positivos para la sociedad, dado que sus transformaciones provinieron de su propia iniciativa sin que ni siquiera los representantes políticos participaran y discutieran las reformas de manera directa. De ahí que estas reformas carecieran de arraigo social y mucho menos fueran consensuadas por los actores políticos (al respecto ver artículo de Valencia Escamilla, 2008).

⁴ La convocatoria de parte de los partidos políticos en el congreso fue tan bien recibida por los distintos sectores sociales y políticos al grado que se recibieron un total de 1157 ponencias en total; de las cuales 140 correspondieron al tema sobre federalismo; 184 para régimen de estado y gobierno, 249 para la reforma judicial, 294 para el tema de las garantías sociales y 290 para el correspondiente a la reforma democrática y sistema electoral. Las propuestas de dichas reformas fueron integradas en cinco mesas de trabajo a cargo de grupos de académicos especializados en los temas de la reforma, quienes con base en la consulta pública, elaboraron análisis técnicos de incidencia, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas recibidas, a fin de que los partidos políticos tengan una guía para la agregación de intereses en las propuestas de ley presentadas por los mismos.

autónomos, de la responsabilidad de los servidores públicos y de la democracia participativa.

En este punto sobresalen la introducción de la figura de jefe de gabinete con responsabilidad ante el congreso, nombramiento y remoción de los miembros del gabinete, secretarios de despacho y titulares de los órganos descentralizados del Ejecutivo federal, por parte del congreso; instrumentos de descargo de la función del gobierno en el congreso como derecho de voz del Ejecutivo en el Congreso, iniciativa presidencial preferente, iniciativa del jefe de gabinete, instrumentos de descarga de la función del control de gobierno como la interpelación del informe presidencial, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de parte del Congreso, así como presupuestos multianuales, mayor participación del senado en la política exterior, incrementar las sanciones respecto a la responsabilidad de los servidores públicos y establecimiento del servicio civil de carrera en todas las áreas de gobierno. (Valadés, Diego, 2007).

En cuanto al planteamiento de la democracia directa se contemplan mecanismo como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorías sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.

Estos de acuerdo con la autora en el sentido de que las propuestas de parte de los partidos políticos proponentes en el rubro de la participación ciudadana fueron raquíticas, dado que como menciono, las propuestas ciudadanas que obedecieron a una consulta pública, no fueron realmente integradas a las iniciativas presentadas por los legisladores, quienes de manera esquemática integraron mecanismos como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular sin posibilidad de dar cauce a una gama más amplia de instrumentos de democracia directa, como los correspondientes a la rendición de cuentas, contralorías ciudadanas o la revocación del mandato en los diversos órdenes de gobierno.

No obstante se debe hacer notar que en México, desde hace algunos años, ha nivel local 27 de las constituciones estatales cuentan en mayor o menor medida con estos

tres instrumentos básicos: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Lo que significa que podría reforzarse la hipótesis de la autora en el sentido de que a pesar de que en algunas entidades de la República se cuenta con este tipo de instrumentos, estos resultan insuficientes o son modificaciones “cosméticas” como menciona Ochman dado que no han “modifica [do] significativamente la manera de *hacer política* en México”. Habría que explicar mejor las razones por las que si ya existen estos mecanismos, porqué no han funcionado y porque esto podría trasladarse a nivel federal si las propuestas prosperaran en el congreso mexicano en breve.

En conclusión es un documento que nos aporta las directrices de una discusión muy importante, pero que desafortunadamente no logran ser abordadas por la autora, no obstante que sus apreciaciones son correctas respecto al fin que tendrán las reformas en materia de participación ciudadana, no se logra el objetivo primero de desarrollar un marco teórico que avale sus hipótesis y segundo, es posible que la revisión de Gamboa Montejano es insuficiente para probar sus aseveraciones.

Bibliografía

Cabrero Mendoza, E. (2006). “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas del ambito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?” en J. C. León y Ramírez, & S. Mora Velázquez, *Ciudadanía, democracia y políticas públicas* (págs. 273-297). D.F., México: UNAM.

García Vázquez, Arturo, 2001, *La refundación del Estado Mexicano a inicios del siglo XXI*, Porrúa, México.

Merquior, José, 1993, “Liberalismo viejo y nuevo, FCE; México.

Justo López Mario, Partidos Políticos, 1983, *Teoría General y Régimen Legal*, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

Kitschelt, 1993, “Social Movements, political parties and democracy theory”, en *Annals*, número 528, Julio.

Sánchez de Dios, Manuel. 1995, “La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno”, en *Política y Sociedad*, núm. 20, Madrid.

Valencia Escamilla Laura, 2008, “Reforma del estado para la gobernabilidad democrática en México” en revista *Política y Cultura*, núm. 29, primavera, UAM-Xochimilco, pp. 11-39.

Valadés, Diego, 2007, *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, IIJ/UNAM, México.

Comentario de Rubén Esaúd Ocampo a la ponencia CRVII-24-09 “Propuestas de disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria, en la LX Legislatura” de Lic. Arturo Ayala Cordero.

En esta bien fundamentada y documentada ponencia que presentó el Lic. Arturo Ayala Cordero, se pone de relieve la inexistencia de una regulación concerniente a la disciplina, rendición de informes y ética parlamentaria de los legisladores actuales; tres conceptos expuestos al análisis y ponderación de los lectores que, por su misma importancia en el desempeño parlamentario merecen ser abordados por separado, tarea que le correspondería al mismo autor que magistralmente plantea esta necesidad y aprovechando que ya está empapado en el tema o bien pudiera servir de cimiento intelectual a otro investigador que quiera tomar la estafeta.

Por lo pronto ya está colocada la piedra angular en la estructura de la casa de las leyes en San Lázaro, porque cada uno de los tres temas son de vital importancia para la construcción de la tarea legislativa de nuestros representantes populares, sea cual fuere la Legislatura.

Sin embargo, es un buen momento para exponer estos tres temas y los que necesariamente vengan, porque en cuestión de unas semanas más acontece el cambio de diputados que trabajarán en la LXI Legislatura y que van a necesitar de una base teórica para regular la disciplina, rendir informes así como la necesidad de una ética parlamentaria.

Con respecto a esta última, ya se empezó a trabajar en ella; son aportaciones muy sencillas y ligeras que no soportarían el mínimo peso de un cuestionamiento; empero, valen en lo referente a que son el inicio de lo que podría significar un planteamiento más concreto y, porque habiendo sido quizá, la Legislatura que más ataques mediáticos sufrió debido a los excesos o probablemente porque estaban ya en la lupa de la opinión pública

por los cambios que ha sufrido el país durante la transición política, el caso es que a pesar –o debido a ello– ha sido la Legislatura que se atrevió –por llamarlo de alguna manera– a abordar la ética parlamentaria, entre otros temas.

Ejemplos que vienen al caso son la integración del Grupo de Trabajo encargado de la Aplicación Permanente del Principio Ético en la Cámara de Diputados, formado por 11 diputados de la Mesa Directiva y la participación de otros 17 que, aunque entre sus objetivos estaba reunirse cada 15 días sólo se juntaron en nueve ocasiones durante los tres años de su encargo, propusieron muchos proyectos, la minoría logró avances pero finalmente no cristalizó ninguno.

Propuestas, hubieron muchas o por lo menos las suficientes para poder regular la conducta interior –no exterior–, fuero, ingresos y egresos, sesiones y asistencia, cabildeo, conflicto de intereses y tráfico de influencias, información y transparencia; en fin, muchos –si no todos– los temas de los que fueron víctimas de ataques mediáticos estos legisladores.

Lamentablemente fueron abordados, que no debatidos, en forma por demás *light* por decirlo eufemísticamente.

Otro ejemplo, es la edición del libro “Ética Parlamentaria”, editado por el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Incluso –si valiera como ejemplo– también firmaron un compromiso de ética “para comportarse de tal manera que recobren la confianza de los ciudadanos que los eligieron”.

En fin, no obstante los tropiezos y el lento andar sobre esta poco explorada vereda parlamentaria, es un buen comienzo para que la siguiente Legislatura se aboque firmemente sobre este tema y de forma consistente.

Comentario de Lic. Cynthia Alejandra Rodríguez Esparza a la ponencia CRVII-17-09 “Actualidad de la Institución Municipal en la Estructura del Estado” de Miriam Gutiérrez Sánchez.

La descentralización del ayuntamiento es un tema que ha estado en boga desde hace varias décadas, sin embargo, no se ha homogeneizado una postura que integre de manera virtuosa todas las posibles variables que conlleva esta delegación política – administrativa.

El artículo nos lleva a una reflexión del federalismo en México, el pacto federal entendido desde un punto teórico en J.J. Rousseau, que es la de Robespierre y los jacobinos, “el contrato social es una ficción de jurista, imaginada para explicar por otras hipótesis que la del derecho divino, la autoridad paterna o la necesidad social, la formación del Estado y de las relaciones entre el gobierno y los individuos”(Proudhon: s/f). Esta teoría, tomada de los calvinistas, era en 1764 un progreso, puesto que tenía por objeto someter a una ley racional lo que había sido considerado hasta entonces como la aplicación de una ley natural y religiosa. En el sistema federativo contemporáneo, el contrato social es más que una ficción; es un pacto real y efectivo, que ha sido verdaderamente propuesto, discutido, votado, aprobado, y es susceptible de modificaciones regulares a voluntad de los contrayentes. Entre el contrato federativo, y entre el de Rousseau y el de 1793, media toda la distancia que va de la realidad a la hipótesis.

Esto es, al firmar un pacto federal se entiende que están implícitas condiciones de liga con un ente superior que dirige la federación legal y legítimamente por ser el depositario de ese poder soberano que los ciudadanos desprendieron de su real derecho de autogobernarse.

Con lo anteriormente expuesto el artículo “Actualidad de la institución municipal en la estructura del Estado”, pone de relieve y sobre la mesa de análisis ampliar las facultades y atribuciones del Municipio a tal grado de hacer una reforma constitucional para que ello se lleve a cabo. Sin embargo, en este punto cabe señalar dos cosas; primera en sentido estricto, podemos definir al Federalismo como “...el acuerdo político fundamental de distribución del poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de

competencia.” (Camarena, Gómez : 2004) Evidentemente, características importantísimas del federalismo, son la participación de los estados miembros de la federación en los órganos federales, así como la igualdad de todas las entidades federativas, sin privilegios ni jerarquías.

Con ello, no es necesario ampliar el marco de facultades legales de los municipios, si no respetar las que ya le son inherentes, se propone regular en el ámbito de leyes secundarias un margen de laxismo municipal, cuidando la ley suprema de la Nación. Esta premisa tiene como fundamento el pacto federal del constituyente que en un momento dado violentaría la soberanía de los Estados, al rebasar y poner al mismo relieve a los municipios.

Así que, partiendo de dos juicios dados anteriores inferimos que una reforma de tal envergadura resultaría ociosa si no se delega política y materialmente funciones y atribuciones, para una sana dispersión del poder público. Ello con la debida justificación de Aristóteles el cuál afirmó que existían ciertos principios que eran conocidos intuitivamente y que no necesitaban demostración.

Con lo anterior, podemos tomar que el federalismo mexicano es un pacto que se renueva implícitamente cada que el gobierno federal se elige y todos sus ciudadanos aceptan su mandato. Existe una línea muy delgada entre el federalismo puro y la descentralización política y administrativa de un colectivo, puesto que está presente el fantasma de la ingobernabilidad si se dispersa demasiado el poder público y el autoritarismo que asfixia a sus depositarios.

Es importante tener presente antes que un cambio a priori determinar que “...las leyes emitidas por el Congreso de la Unión en materias concurrentes y de coordinación intergubernamental, entre la federación, los estados y los municipios, se sujeten a los principios de cooperación, subsidiariedad y solidaridad. “ (Senado de la república: 2004). Va más allá de derogar, abrogar o adicionar leyes se requiere reciprocidad política de los actores involucrados.

El artículo tiene relevancia por la estructura metodológica que maneja, sin embargo el tema es amplio y da para más análisis y reflexión, como comentario final expondría que la propuesta aumenta su complejidad por la heterogeneidad política, social y cultural de los municipios en México.

Referencias

- López Chantal, Cortés Omar. (s/f) El principio federativo de Pierre-Joseph Proudhon . Artículo tomado de Biblioteca Virtual Antorcha. Tercera edición cibernética, enero del 2003. http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/principio_federativo/indice_proudhon.html. 30 de junio de 2009

- Camarena Michel , Gómez Flores Raymundo. (2004). proposiciones de ciudadanos senadores. artículo tomado de la junta de coordinación política del senado de la república. gaceta parlamentaria no.38 año 2004. no. 38 http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/59_2/content/1/18-03-2004/documento27.html. 30 de junio de 2009

- Senado de la República. (2004). Federalismo. Propuestas de los partidos políticos. artículo tomado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/lx/cenca/content/posicion_partidos/tabla%20federalismo%20vertical.pdf. 30 de junio de 2009

Comentario de Benjamín Chacón Castillo a la ponencia CRVII-01-09 “Planeación Prospectiva en la Cámara de Diputados” de Mtro. Rubén Esaúd Ocampo.

En cuanto a ésta ponencia me permito comentar que es muy interesante el tema de la prospectiva y lo es más cuando hablamos del país más allá de una empresa o institución determinadas. Aplaudo el trabajo realizado en la LX Legislatura en la Comisión Especial para la Definición del Futuro de México, pienso que deja un precedente valioso el cual forzosamente deberá continuarse y perfeccionarse en la Legislatura que vamos a elegir el próximo domingo 5.

Por otra parte, el reto es saber usar las herramientas de la prospectiva realmente a favor del desarrollo del país, en todas sus aristas. El reto es realmente hacer las reformas y modificaciones que lleven a nuestro país a mejores niveles de competitividad, entre otras cosas. El reto es que una vez que se identifica qué es lo que hará crecer a México, se TIENE QUE HACER SIN FIJARSE EN POSTURAS IDEOLÓGICAS o discursos ideologizados trasnochados. Lo que se tenga que reformar, se tendrá que reformar, no estamos los mexicanos para perder más tiempo en debates estériles. Esto requiere de una gran madurez política y de dar prioridad a los intereses nacionales por encima de los intereses partidistas o de ideologías.

¿Estarán preparados para eso nuestros diputados y demás actores políticos?, los mexicanos necesitamos estadistas, que se ocupen por el futuro del país, NO politiqueros que solo se preocupan por las siguientes elecciones.

Comentario de Benjamín Chacón Castillo a la ponencia *CRVII-17-09 “Actualidad de la Institución Municipal en la Estructura del Estado”* de Miriam Gutiérrez Sánchez.

Estoy totalmente de acuerdo con el posicionamiento de la autora, Miriam Gutiérrez Sánchez, en cuanto al fortalecimiento de la institución del municipio.

Yo concibo al municipio como la piedra angular del desarrollo nacional, concepto que va de la mano con el hecho de que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano). Como tal resulta que el municipio requiere contar con diversos elementos para realmente poder impulsar el desarrollo, de ahí la urgencia de reformas que fortalezcan al municipio y su autonomía, en aspectos jurídicos, administrativos, hacendarios y político. Es una de tantas reformas para impulsar el desarrollo regional y nacional.

Comentario de Benjamín Chacón Castillo a la ponencia *CRVII-20-09 “Reforma del Estado y la profundización de la democracia: el paradigma de la democracia directa”* de Marta Ochman.

Desde mi personal punto de vista, los temas de la democracia directa han sido casi siempre abordados por los políticos más con un tinte populista y electorero que como fortalecimiento de la democracia en sí. Y es una triste realidad que la implementación de instrumentos como el plebiscito y el referéndum no fortalecerían la democracia mexicana, ya que como bien apunta la autora no están dadas las mejores condiciones para su funcionamiento, la ciudadanía es apática, no se informa bien, muchos sectores de la población aún son susceptibles de ser manipulados más que por los líderes de opinión o medios de comunicación, por las maquinarias clientelares de los partidos políticos a cambio de un favor, una despensa, un apoyo para adultos mayores y lo demás que se les ocurra.

Ante esta lamentable realidad, ES PRECISO, antes de aprobar los mecanismos de la democracia directa, CONSTRUIR CIUDADANÍA. Como señala la autora, es necesario construir antes las competencias ciudadanas de participación y deliberación a través de la educación. Lo que necesita nuestro país para tener desarrollo económico y político es educación, educación y mucha más educación, una de buena calidad y que fomente los valores cívicos y humanos, es tarea de sociedad y gobierno, juntos.

Comentario de Benjamín Chacón Castillo a la ponencia CRVII-20-09 “Reforma del Estado y la profundización de la democracia: el paradigma de la democracia directa” de Marta Ochman.

Desde mi personal punto de vista, los temas de la democracia directa han sido casi siempre abordados por los políticos más con un tinte populista y electorero que como fortalecimiento de la democracia en sí. Y es una triste realidad que la implementación de instrumentos como el plebiscito y el referéndum no fortalecerían la democracia mexicana, ya que como bien apunta la autora no están dadas las mejores condiciones para su funcionamiento, la ciudadanía es apática, no se informa bien, muchos sectores de la población aún son susceptibles de ser manipulados más que por los líderes de opinión o medios de comunicación, por las maquinarias clientelares de los partidos políticos a cambio de un favor, una despensa, un apoyo para adultos mayores y lo demás que se les ocurra.

Ante esta lamentable realidad, ES PRECISO, antes de aprobar los mecanismos de la democracia directa, CONSTRUIR CIUDADANÍA. Como señala la autora, es necesario construir antes las competencias ciudadanas de participación y deliberación a través de la educación. Lo que necesita nuestro país para tener desarrollo económico y político es educación, educación y mucha más educación, una de buena calidad y que fomente los valores cívicos y humanos, es tarea de sociedad y gobierno, juntos.

Comentario de Fabiola Elena Rosales Salinas a la ponencia CRVII-28-09 “Información completa, información perfecta y proceso legislativo ordinario” de Fermín Edgardo Rivas Prats.

Al respecto de la ponencia sobre el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SMIL) me parece sobremanera interesante, el punto de vista sistémico abona a la naturaleza del propio SMIL, al considerarse como punto de encuentro de una cantidad de información generada de diversas fuentes y que al conjuntarse establecerá una base de datos muy útil para el quehacer parlamentario.

En espera de los productos informativos del SMIL, envío mi más sincero reconocimiento a los que trabajan en el proyecto. Sin embargo me parece que centrarse en la producción legislativa no abona a la visión holística del Congreso en México. Si bien hasta hoy el Poder Legislativo mexicano gira en torno a la función legislativa, se ha dejado de lado las otras funciones, de igual relevancia para el acontecer nacional, tales como la jurisdiccional, la fiscalizadora y la de control político, por mencionar algunas. Cerrar el sistema al proceso legislativo no dota de información ni completa ni perfecta. También se obvió incluir las etapas prelegislativa y poslegislativa, es decir, de planeación y evaluación de la norma (que en efecto no se ha realizado por la hiperinflación de proyectos normativos) y en donde cobrarían un papel primordial, las instituciones de carácter académico, lo cual articularía un gozne entre la teoría y la práctica, que abonaría al desarrollo democrático en nuestro país.

Comentario de Fabiola Elena Rosales Salinas a la ponencia CRVII-08-09. “Sistema Integral de Evaluación de Gestión del Instituto de Investigaciones Legislativas” de

Dr. Lorenzo Rodríguez Gallardo, Ing. Luis Zamarripa Aguilar, Lic. Sergio Roberto Méndez Martínez.

En lo que respecta al documento sobre el Sistema Integral de Evaluación de Gestión, del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Aguascalientes, me hubiese gustado mucho leer la integración del modelo que ellos proponen con todas las actividades e indicadores.

Siempre me he preguntado por qué en los programas operativos anuales (o cualesquiera sea su denominación), se toma como paradigma la evaluación anual, sin considerar que en el contexto parlamentario el año legislativo es diferente del calendario gregoriano.

Mi comentario al Instituto es que, de acuerdo al marco que provee la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el área encargada de recibir y contestar las solicitudes de información de los ciudadanos es la Unidad de Enlace. Me parece que la vida interna de los congresos es muy rica, y dada la naturaleza de los institutos de investigación, éstos se deberían enfocar a satisfacer las necesidades de información al interior de los congresos, pues, como ya apunté, existen canales para una comunicación con la ciudadanía.

Comentario de Fabiola Elena Rosales Salinas a la ponencia CRVII-02-09 “Cambio político, gobernabilidad y Reforma del Estado en México”, de Dra. Laura Valencia Escamilla.

Agradecer a la ponente por este trabajo que considero muy interesante, con una recapitulación histórica que nos ahorra la lectura de algunos libros.

Me parece innovador el cuadro que nos muestra en su Anexo y que contiene las reformas por sexenio e incluye la relación que pudiesen tener con la integración política del Legislativo; ojalá podamos consultar el mismo cuadro adicionado con el índice de efectividad de las iniciativas del Ejecutivo, el índice de efectividad de las iniciativas por Grupo Parlamentario, así como las observaciones del Ejecutivo y las controversias constitucionales, para integrar al Poder Judicial en este análisis.

Comentario de José Luis Nieto Moiré a la ponencia CRVII-26-09 “LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿IDÉNTICOS A LOS DERECHOS HUMANOS?” de Lic. Susana Leticia Servín Estrada.

El tema de los Derechos Humanos es de vital importancia para la Sociedad Mexicana en que vivimos y, por lo tanto, hay que difundir esta Cultura a todos los niveles y no solo dejarlo en la Academia como Proyecto de buena intención, sino aterrizarlo y pugnar por su concreción.

Con todo respeto me refiero a la ponencia de la licenciada Servín, en la cual veo que la autora tiene un conocimiento amplio respecto del tema, ya que aborda una de las vertientes que han estado en la mesa de discusión, y que es precisamente el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales.

La propuesta que hace de reformar la Constitución para integrar estos derechos en nuestra Carta Magna, es una iniciativa que ya se ha presentado en el Congreso; inclusive, algunos legisladores han ido más allá en su propuesta, como es el caso del Diputado Jesús Emilio Martínez Álvarez del Grupo Parlamentario de Convergencia, quien propone una Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta Parlamentario del año IX, número 1942-1, el día miércoles 08 de febrero del año 2006, en donde propone un reconocimiento a nivel Constitucional de los Derechos Fundamentales.

Por lo anterior, es que comento que el tema sigue en boga debido a que nuestra sociedad reclama ese reconocimiento meta jurídico de los derechos fundamentales.

En donde creo que debemos tener cuidado, es cuando hablamos de violación de estos derechos por parte de particulares, ya que no existen mecanismos de protección en contra de actos cometidos por particulares. Los organismos protectores de los derechos humanos, solo atienden casos de presuntas violaciones cometidas por autoridades públicas; pero respecto de las violaciones generadas por los particulares, por lo señalado, creo que debemos plantearnos cómo manejar esos casos en concreto.

Por lo anterior, reitero que la abogada ponente tiene conocimiento del tema y argumenta y sustenta una propuesta que en su momento, al igual que su servidor, muchos otros académicos, defensores de Derechos Humanos, etc., apoyaríamos.

Comentario de José Luis Chávez García a la ponencia CRVII-ESP-03-09 “LOS DERECHOS HUMANOS: DE QUÉ HABLAMOS Y EN QUÉ PENSAMOS” de María Carolina Estepa Becerra.

La lectura del texto resulta agradable al ojo del lector porque es instructivo, enriquecedor, alentador, pertinente y vigente. La investigadora logra en pocas páginas mantener actualizado el tema de los Derechos Humanos; lo realiza desde una visión fresca y muy crítica, sus alcances reflexivos nos obligan a leer el documento con sumo interés.

En la primera página se observa su campo de estudio referido a lo siguiente: todo individuo nace con derechos, pero la autora no se refiere de manera puntual a los derechos naturales ni los derechos positivos, advierte, su primera preocupación, que los individuos nacen con Derechos Humanos; además señala que el Estado no los confiere ni los deniega, tampoco puede ser simple espectador, su segunda preocupación.

En la configuración de la investigación Estepa Becerra recurre a diversos autores que han escrito acerca del tema de esta manera sustenta su planteamiento. Enfatiza la autora el desacuerdo por aceptar la instrumentación política y expansionista que se hace de los Derechos Humanos (DH); bien podría nombrarse oportunismo. Aunado a la idea anterior, menciona que los DH aunque forman parte de los planes de gobierno, los individuos se encuentran en indefensión sistemática por la violación de sus DH, aún del carácter institucional que pretende protegerlos. Entonces, se cuestiona la autora ¿qué son los Derechos Humanos? Pregunta que la lleva a aseverar que: los DH nacen con el individuo; sus referentes históricos provienen de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1879* (en Francia) y de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948* (en E.U.A); el concepto de DH reviste una complejidad. A partir de su naturaleza se explica el tipo de discurso que lo envuelve: moral, político y jurídico.

Los diversos planteamientos del significado de los DH, sus múltiples concepciones y acepciones; su fundamentación teórica-discursiva, la interpretación realizada del concepto por los estudiosos y quienes se encargan de protegerlos, además del vínculo entre DH con el régimen democrático. Motivan la reflexión de la autora en temas relacionados con la universalidad de los DH.

La investigadora asegura que los DH son independientemente del reconocimiento del Derecho Positivo, por tanto, oportunamente se pregunta ¿qué es un derecho y qué es tener derecho? Hace un recorrido teórico para encontrar la respuesta y concluye momentáneamente que: los DH tienen un fundamento jurídico que abrevia de la ética; responden al tiempo y a la Historia. Su preocupación hace que discurra con otras visiones que analizan las diferencias entre derechos fundamentales y derechos individuales, locales, nacionales e internacionales.

En la parte final del documento, Estepa Becerra desarrolla la relación entre el discurso y los DH. Centra su atención en el papel del locutor e interlocutor, ubicados en una arena pública y privada. Puntualiza la responsabilidad del interlocutor en materia de su coherencia y responsabilidad al momento de referir el tema de los DH.

Las diferencias entre la realidad y la ficción de los DH permiten a la investigadora cuestionar a los actores involucrados; también señala la *diferencia entre las técnicas de su protección y los derechos*; discierne que la técnica -sistemas jurídicos- no define a los DH, sin embargo permite la instrumentación real en su protección.

Los detractores de los DH se ubican en distintas áreas, a saber: de la esfera pública y privada; pueden ser individuales y colectivos; desprenderse de la actividad política, económica, social, religiosa, castrense, etc. Son múltiples los grupos en situación de vulnerabilidad, su número crece y la necesidad de protegerse; sin embargo, la oferta oficial no cubre las expectativas, por ello, la relevancia de investigaciones de este tipo.

El documento presentado por Estepa resulta sustancioso en todas las orientaciones. Es una aportación teórica-metodológica apreciable porque revitaliza la visión crítica del campo de estudio; además abre varias líneas de investigación que es imprescindible

abarcar. La lectura no sólo resulta notable y pertinente, también es amena y provoca el interés del lector.

Comentario de la Lic. Irene Valenzuela Oyervides a la Ponencia CRVII-05-09 “La revisión del concepto salarios máximos, ante la inminente creación de su Ley”, del Mtro. Carlos Benito Lara Romero.

La ponencia del Mtro. Carlos Benito Lara Romero captó mi atención porque el tema es de actualidad y comparto con él la idea de que comprender conceptos es la premisa para el análisis de un tema, sin importar el enfoque.

Sin embargo en el estudio predomina el análisis epistemológico, que por cierto me permito clasificar como pospositivista por el uso de varias teorías conceptuales, el cual no lo considero apropiado pues el concepto “salarios máximos” es complejo y el enfoque con que se trata el tema no permite concretar en la idea principal.

Personalmente apuesto por el enfoque socio jurídico que prometió a este importante estudio.

Comentario de Carlos R Menéndez Gámiz⁵ a la ponencia CRVII-22-09 “LA REFORMA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO” de Rubén Cardona Rivera.

Desde luego que la ponencia del Maestro Cardona es una tentadora propuesta a asomarnos a las posibilidades de solución a los paradigmas del desarrollo rural y la multiculturalidad en el marco del derecho positivo mexicano. Pero sobre todo constituye un reto teórico y jurídico de las relaciones Estado - Sociedad Rural.

Una pregunta implícita en el texto es ¿Cuál ha sido el rol histórico de los ciudadanos rurales en la evolución, crecimiento y desarrollo histórico de la sociedad mexicana? por lo

⁵ Subdirector de Diseño de Políticas Públicas del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, México.

menos es una pregunta sugerente al momento de abordar la posibilidad de un proceso de Reforma del Estado desde un punto de observación del actual ámbito rural mexicano.

Otra pregunta que general del texto es ¿si en verdad el campesino es en estricto sentido, lo que el autor denomina un nacionalista o incluso más allá, ¿un representante del patriotismo hacia un Estado?.

El texto identifica problemas de la clase campesina: como la desigualdad de poder adquisitivo, la falta de medios para subsistir ante la apertura comercial, y el bajo salario o poder adquisitivo.

También identifica algunas posibilidades: como que en la globalización pueden subsistir o bien tener un beneficio directo, convertirse en productor con la posibilidad de explotar el potencial del campo y conformar microempresas. Mediante lo que el autor afirma: el gobierno cumple con su obligación constitucional de fomentar las oportunidades laborales para todos los ciudadanos.

Respecto a estas afirmaciones, es conveniente recordar el texto vigente de la fracción XX del artículo 27 Constitucional:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Incluida en 1983, la fracción XX inicia una nueva era del campo mexicano, se genera el marco legal para el desarrollo rural integral en el marco de un sistema nacional de planeación democrática y la existencia de un sistema de programas sectoriales en el marco del Plan nacional de Desarrollo.

Es necesario acusar recibo de que hoy, el texto de la fracción XX, obliga al Estado Mexicano a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra,

Este propósito, sigue siendo un propósito que guía el quehacer del Estado, pero no se ha logrado, ni se vislumbra su cumplimiento en el corto y mediano plazos. Y surge otra pregunta ¿en efecto sigue vigente este propósito del Estado y la Sociedad mexicanos?

¿Qué implica la Reformar del Estado Mexicano para el Desarrollo Rural? Aventuramos unas respuestas:

- A) Reformar su Estatuto de Gobierno, es decir su Constitución,
- B) Realizar una serie de “ajustes” a la Administración Pública Federal a cargo del poder ejecutivo,
- C) Llevar al poder judicial a tener un papel más activo “en la sanción al incumplimiento legal incluidas las materias rurales”,
- D) Modificar las relaciones estatales entre “El Estado Mexicano y la Sociedad Rural Multicultural”.
- E) Modificar las relaciones Estado-Estado y las relaciones Estado-Sociedad Rural. ¿Crear un “Ombudsman rural”? ¿crear mecanismos de participación ciudadana rural en materias reservadas hasta ahora exclusivamente al gobierno?

Una Reforma del Estado no podría, desde nuestra óptica, renunciar a un elemento fundacional del propio Estado Mexicano, la “lucha por la tierra, la justicia y la equidad social”, que para algunos autores es un “eufemismo trasnochado”. Pero para Estados – Nación de todo el planeta representa incluso una estrategia de seguridad nacional que se cristaliza en la adquisición de tierras agropecuarias en todo el orbe.

En cierta medida los pueblos Yaqui, Mixteco, Chinanteco, Mazateco, Náhuatl, Huasteco, los agricultores del noroeste, como los del Bajío, o el altiplano central, comparten, con grandes diferencias desde luego, los resultados inequívocos de una visión cornucopiana equivocada en la cual el sector rural, se veía tan solo como el sector agrícola, o como un

sector productor de ganado, o de materias primas para la industria, y una fuente de mano de obra, y no como un ámbito territorial social que también reclama justicia y dignidad, un ámbito diferente pero indisoluble y dialécticamente subsumido al ámbito territorial urbano e industrial. Visión política generada en los centros económicos y financieros del mundo, y adoptada en cada Estado-Nación según sus circunstancias y capacidades.

En el mundo actual, frente a la globalización, los Estados-Nación adoptan diversas medidas hacia sus regiones y territorios. No hay evidencia económica, política o legal, de que este proceso “sea ni deba ser” lineal u homogéneo, cada Estado-Nación, aún en un entorno de globalidad de los mercados, define las rutas hacia el futuro social deseado, hacia su proyecto de nación.

Mientras la globalización en el marco de la Unión Europea, obligó, por ejemplo al Estado -Español, a dotar a sus regiones hacia un mayor control de su territorio, e implementó en su marco legal, categorías jurídicas propiciando, “con ciertos límites” la democracia participativa. Mientras que países como China, mantienen un “control central” también “con ciertos límites” de los planes productivos regionales y provinciales. En el marco de una planeación centralizada.

Se coincide con el autor, en que en el país, se debe tomar una decisión ineludible e inaplazable ante la falsa disyuntiva, entre el “centro debilitado” y la “región fuerte”. Esta decisión implicará la necesaria revisión de las competencias de los órdenes de gobierno en las materias ambiental, fiscal, hacendaria, y presupuestal entre otras, así como el nuevo rol de la sociedad rural en el marco de la democracia mexicana.

Comentario de Victor Hugo Neciosup a la ponencia CRVII-ESP-04-09 “Control político y capacidades técnico-profesionales del Congreso del Perú” de Fernando Bravo Alarcón.

1. El tercer párrafo de la página 5 es bastante optimista al manifestar que "El marco jurídico de la función de control político del Parlamento peruano se asienta en la Constitución (Art. 102º)" Una modesta opinión permite sugerir que no se pueden confundir las atribuciones del Congreso de la República con las funciones propias del Control

Político. Por ello, quisiera que pueda hacerse saber que nuestra Constitución Política del Perú contiene otros artículos que se enmarcan propiamente en esa función y no han sido citados por ejemplo los artículos 97°, 99°, 104° primer párrafo, 118° numerales 7 y 19; 130° primer párrafo, 131° primer párrafo, 132° entre otros.

Nuestra Constitución puede ser visitada en portal institucional del Congreso de la República del Perú en la siguiente dirección URL:

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion>

2. Siguiendo con la misma línea del numeral anterior, en el tercer párrafo de la página 5 debe considerarse además del artículo 5°, otros del Reglamento del Congreso como los artículos 82°, 83°, 84°, 85°, 86°, 87°, 88°, 89°, 90°, 91° y 92° que son más ilustrativos.

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/reglamento.nsf/regla>

3. Asimismo, considero que existen dificultades organizacionales importantes y que no se han advertido con mayor claridad, por ejemplo:

a) La proporcionalidad como patrón fundamental con que se organiza el Congreso Peruano para la elección y rotación de los cargos en su dirección y comisiones, lo cual impide un mínimo básico de permanencia y estabilidad que permita cumplir las metas colectivas aspiradas por la constitución.

b) También, debe considerarse que la periodicidad anual en los cargos no permite que todos los parlamentarios y el personal se familiaricen con los temas que la nueva comisión agende. Esto genera niveles elevados de riesgo por conocimiento y especialización. Esto último permite inferir que la improvisación constante afecta no sólo la calidad en el desempeño de los asesores, especialistas y congresistas sino además a la Comisión y sus correspondientes responsabilidades.

c) La reducción de los tiempos en el debate impide un mejor desarrollo de los temas en perjuicio de las minorías.

d) Los procedimientos parlamentarios que modifican en pleno debate los dictámenes de las comisiones (en temas de fondo o que generan gasto público en algunos casos) o no permiten en sistemas unicamerales la reflexión posterior usando el mecanismo de la doble votación.

e) El elevado número de comisiones genera que los parlamentarios terminen rellenando espacios de poder adonde finalmente terminan llevando a sus multifacéticos asesores.

4. Debería ahondarse un poco más en los conflictos existentes y que son evidentes para quienes hemos participado como personal de confianza y servicio parlamentario. Me refiero a los niveles de autonomía argumentativa (posición técnica) y de discurso (persuadir y convencer) en cada uno de los asesores y que al final afectan o alteran el cumplimiento de los objetivos de los parlamentarios y sus grupos.

5. Discrepo con la cita a Bernales, pagina 11 ya que la asimetría de información que tiene el ejecutivo respecto al Congreso es responsabilidad tanto de los primeros en presentar iniciativas adecuadas con determinado contenido elemental sugeridos en la Ley Marco de Producción Legislativa, como responsabilidad del Congreso de hacer cumplir y hacer más fácil sus funciones reduciendo por ejemplo el tiempo del proceso legislativo al no permitir el ingreso de iniciativas que no cuentan con análisis económico o que no se ajustan a las políticas de Estado, etc. Esto al final podría producir tres efectos: Mayor tiempo para el debate de lo rico en contenido e importancia, pertinencia con lo que el Estado necesita para desarrollar su reforma y tiempo para fiscalizar la verdadera actuación del gobierno y demás instituciones.

6. Debo advertir que si bien los legisladores de un grupo parlamentario de oposición radical al gobierno solicitó anular los decretos legislativos aludidos en la página 12 , se debe manifestar o considerar también que cuando presidió otro congresista de oposición el subgrupo de trabajo de revisión de la normatividad generada por el gobierno, se cumplió con dichas expectativas con un solo asesor -aún cuando el número de decretos era algo inferior- por que lo que se realiza en resumen es si las materias ameritan la excepcionalidad en el uso de este recurso y el control de constitucionalidad.

7. Sobre las necesidades de especialidad y calificación profesional debemos considerar pertinentes las observaciones ofrecidas por el autor, pero además debemos sugerir que el parlamento debe tener profesionales perfilados en niveles de investigación -aquí surgen las especialidades y conocimientos precisos Ej. Arqueólogos, sociólogos, algunos abogados especializados en algún tema etc.-, desarrollo de documentos técnicos - para abogados, politólogos, economistas, financistas, etc.- y asesores en la deliberación política o negociación como los tiene el Poder Ejecutivo y que hace uso de ellos cuando su propuesta original es neutralizada, siempre existe las escalas para ceder sin descabezar el objetivo principal -los académicos saben bien que profesión se acerca a este último tipo de perfil-.

8. La eficacia del control político no se debe entender en la lógica marciana de ser una oposición "quema llantas" para fundar las bases de un "nuevo Estado" sino en hacer efectivo un control concurrente que permita neutralizar y fiscalizar el uso de recursos públicos y actuaciones políticas en el gobierno.

9. Los procesos de modernización son importantes y deben ser liderados por gente con visión de futuro. Por ello discrepo con el autor cuando manifiesta en la página 11 tercer párrafo que "iniciativas como las del Centro de Investigación Parlamentaria, supuestamente espacio de respaldo técnico que debió consolidarse en el Congreso de la República, no logró cuajar, entre otras razones, por falta de apoyo político, merma de recursos, falta de liderazgo, escasa legitimación y sobre todo, por "invisibilidad institucional". Fue desmontado a tres años de funcionamiento."

El verdadero problema del Centro de Investigación Parlamentaria fue:

Su etapa de constitución la cual se centro en un contenido netamente político ya que la proporcionalidad y cuota se hizo presente en cada uno de los integrantes de este Centro - las evidencias están en los diferentes acuerdos de mesa directiva de sus años de funcionamiento-, algunos de ellos profesionales que siguen laborando en el Congreso.

El segundo problema encontrado fue que no se elaboró algo tan elemental como la estrategia para la atención de sus usuarios ya que si consideramos que tienen reducido personal la información brindada llegó en la mayoría de casos de mala calidad y no oportuna.

No se realizaron trabajos e investigaciones que sean de utilidad al trabajo parlamentario y más bien tenían finalidades propias de un Centro de Investigación Universitario que en buena cuenta debe ser multitemático.

11. Si bien mi experiencia hace que tenga diferentes percepciones sobre un mismo problema, no dejo de reconocer a un colega y amigo como Fernando Bravo a quien le he manifestado el contenido de este comentario y he ofrecido para una próxima oportunidad escribir en el poco tiempo que disponemos, materias propias del trabajo parlamentario.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-05-09 “La revisión del concepto Salarios Máximos, ante la inminente creación de su Ley” del Mtro. Carlos Benito Lara Romero.

En esta ponencia el Mtro. Lara Romero, hace una atinada reflexión en torno a la importancia del concepto de salario máximo, que en el entorno actual es relevante, debido a todas las discrepancias que existen a nivel Federal, Estatal e inclusive Municipal del salario, así como sus distintas denominaciones. En muchos de los casos tiene diversos nombres y con una connotación encubierta, pero que al final tiene una función, que es la retribución a la prestación del servicio. Por otro lado, considero que la regulación al respecto, permitiría hacer transparente el ejercicio del presupuesto público en este rubro, lo que daría a los ciudadanos transparencia, certeza y credibilidad hacia los gobernantes.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-09-09 “El Narcotráfico en México y los distintos Instrumentos Internacionales” de Cándida Bustos Cervantes.

La Lic. Bustos hace una cronología acertada sobre los distintos esfuerzos que se están llevando a cabo en torno al combate y lucha contra el consumo de drogas a nivel Federal. Me gustaría observar en este sentido las distintas iniciativas que por su parte la

Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Naciones Unidas (ONU), etc. en relación a que es mejor prevenir que dar tratamiento, por lo que los problemas de drogodependencia se previenen realizando actividades de promoción de la salud dirigidas a promover estilos de vida saludable. En este contexto existen otras actividades encaminadas en lograr estos objetivos como las realizadas por el CONADIC, los Centros de Integración Juvenil, y demás organizaciones no gubernamentales, sin embargo debemos de reconocer que no han sido suficientes.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-12-09 “Creación del Instituto del Estudio y Tratamiento de las Ciencias de la Tierra del Estado De Aguascalientes” de Lic. Verónica Ramírez Luna, Lic. Alejandro Serrano Almanza y Lic. Neder Iván Ramírez Martínez.

Independientemente del Grupo Parlamentario que hiciera la iniciativa, la propuesta de un Instituto del Estudio y Tratamiento de las Ciencias de Tierra del Estado es una propuesta que debería de estar en mente no solo en el Estado de Aguascalientes, sino también en todos los estados. Actualmente estamos viviendo cambios que se presentan en toda la geografía terrestre del mundo y México no es la excepción. Esta iniciativa no solo debería de ser de carácter Estatal si no Federal, pues en todos los estados se presenta esta situación, en Puebla, Veracruz, entre otros. Aquí en la Ciudad de México, particularmente en la Delegación de Iztapalapa en donde se han presentado grietas de hasta 30 metros de profundidad (según cálculos de los expertos, información publicada en diversos diarios de circulación nacional), pero hasta el momento el gobierno local, no ha dado una respuesta en esta dirección.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-21-09 “Los problemas organizacionales de la Justicia Local” de David Cienfuegos Salgado

La ponencia del Lic. Cienfuegos, realmente es un documento muy importante dado que hace un análisis de los problemas fundamentales en torno a la administración e impartición de justicia a nivel local. Esta es una asignatura que ha quedado pendiente y en la cual hace falta mucho por caminar, es necesario hacer un llamado de atención a resolver esta situación que involucra a todos los estados y a todos los mexicanos, pues lo

que acontece en una localidad repercute en otra y así se va generando una inercia, que va conduciendo a una no aplicación de justicia. Esta situación genera relaciones de descontento que a la larga repercuten en toda la sociedad.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-22-09 “La Reforma del Estado en el Desarrollo Rural en México” de Rubén Cardona Rivera.

Con esta presentación del Lic. Cardona Rivera, nos reitera la necesidad de la Reforma del Estado de respuesta a lo que todos estamos esperando: la justicia social, el bienestar económico, la salud, entre otros; y que son preceptos constitucionales que han ido llegando muy poco a poco a las comunidades rurales, lo que es una realidad difícil de aceptar; pero a la vez se deben agilizar las acciones para incidir en ella.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-23-09 “El papel de la Rendición de Cuentas en la Reforma del Estado: un Mecanismo de Control de la Gestión Pública”. de Carlos Gómez Díaz de León.

El proceso de reflexión en torno a la gestión pública es necesaria en la actualidad y la forma como el Dr. Gómez Díaz incorpora sus conceptos respecto a la estructura de como el servidor público debe de desempeñar su labor son muy importantes, pues no pierde de vista la importancia de la rendición de cuentas en la administración pública.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-27-09 “Ley para la Reforma del Estado: Alcances y Límites” de Alfredo Sainez.

El Lic. Sainez, continúa esta reflexión en torno a la Reforma del Estado, desde la perspectiva de la Iniciativa y de la Ley para la Reforma del Estado. Incorpora en su análisis la conceptualización del Estado-nación, desde Maquiavelo hasta conceptos actuales. Esta ponencia me pareció muy completa y considero que debido al manejo que hace el Lic. Sainez sobre las diferentes discusiones y ponencias presentadas a lo largo del proceso de análisis y propuestas en el proceso de análisis de la Ley, sería conveniente integrar un documento formal con todos los documentos recopilados dado

que son de gran importancia, no solo a nivel de investigación legislativa, sino a nivel histórico.

Comentario de Guadalupe Venteño a la ponencia CRVII-ESP-02-09 “Papel del Estado para reformar el Derecho del Trabajo” de Julio Armando Rodríguez Ortega.

Los derechos de los trabajadores en la nueva economía, desarrollan nuevas relaciones de trabajo diferentes a la que se habían mostrado hasta antes de la globalización económica y la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos laborales.

En este marco, el Lic. Rodríguez Ortega analiza cómo se desarrollan las relaciones económicas en las empresas nacionales y transnacionales generando distintos niveles de crecimiento y desarrollo que se inciden en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país en donde se encuentran establecidas, modificando las condiciones de trabajo y las relaciones laborales locales. Es así como aparecen nuevas modalidades de contratación por obra determinada, por hora, lo que implica contratos de trabajo, tanto individuales como colectivos, en donde las condiciones de trabajo y las remuneraciones pueden ser diferentes. En este contexto es importante el derecho laboral, pues el trabajador está expuesto a condiciones desventajosas, pero que por la necesidad del empleo las acepta. En algunos de los casos los contratos pueden reflejar discriminación, de raza, creencias, sexo, etc.; por lo que es importante seguir estudiando esta rama del derecho.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXI LEGISLATURA**

COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Encargado de la Secretaría

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

Lic. Víctor David Pitalúa Torres
Administrador de la REDIPAL