

# Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

## México a través de sus censos

Luis Mendoza Cruz  
Eduardo Escutia Jiménez

**Indicadores de la actividad legislativa ¿Cómo? ¿Para qué?**

Fermín Rivas Prats

**Fuero militar: un asunto de corresponsabilidad entre Ejecutivo y Legislativo**

Enrique Flores Ortiz

**La regulación del cabildeo en México**

Teresa Libertad Ganado Guevara

# Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del  
Instituto *Belisario Domínguez*

## Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz  
*Presidente*

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti  
*Secretario*

Sen. Ricardo García Cervantes  
*Secretario*

Sen. René Arce Círiga  
*Secretario*

## Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso  
*Secretario Técnico*

## Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz  
*Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública*

Lic. Raúl López Flores  
*Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales*

Lic. Fernando Pérez Noriega  
*Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado*

AÑO 3 | NÚM. 15 | JUNIO 2011

## Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Armando Barrera Barrios, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Rosa María Flores del Valle, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Enrique Flores Ortiz, Carlos Montes Nanni, Rafael Muñoz Ordóñez, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Fermín Edgardo Rivas Prats, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Maribel Suárez Reyes, Teresa Libertad Ganado Guevara, Humberto Adán Peña Fuentes.

*Los artículos y contenidos en la revista son responsabilidad del autor y representa sólo el punto de vista del suscrito y no del Instituto.*

## Coordinación Editorial

Juventina Bahena Ávila

## Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Rosa Cedillo

## Distribución

Lic. Alfredo Benítez Hernández

## Instituto Belisario Domínguez

Av. Patriotismo # 711 Ed. A , PB  
Tel.: 5611 7386  
Col. San Juan Mixcoac  
C.P. 03730, México D.F.



# Índice

**Pluralidad y consenso**

AÑO 3 | NÚM. 15 | JUNIO 2011

**México a través de sus censos** | Pág. **2**  
*Luis Mendoza Cruz y Eduardo Escutia Jiménez*

---

Pág. **14** | **Indicadores de la actividad legislativa**  
**¿Cómo? ¿Para qué?**  
*Fermín Rivas Prats*

---

Fuero militar: **un asunto de corresponsabilidad** | Pág. **23**  
entre Ejecutivo y Legislativo  
*Enrique Flores Ortiz*

---

Pág. **32** | Reforma política, ciudadana y derechos humanos:  
**El consenso de primavera**  
*Luis Mendoza Cruz*

---

La regulación del **cabildeo en México** | Pág. **41**  
*Teresa Libertad Ganado Guevara*

---

Pág. **47** | Reconocimiento del **acceso al agua y el saneamiento**  
como **derecho fundamental** en México  
*Hilda Hernández Muñoz*

---

Avances y retos de la **Pregunta Parlamentaria** | Pág. **51**  
*Mario Campos Mota*

---

Pág. **56** | Conflicto de intereses y **corrupción política** en el  
**Poder Legislativo**  
*Silvia Chavarría Cedillo*

---

**El juicio de amparo: modernización,** | Pág. **62**  
institución y procedimiento  
*Carlos E. Montes Nanni*

---

Pág. **68** | **La prevención social del delito** como herramienta  
fundamental para la **seguridad pública en México**  
*Armando Hernández Cruz*

---



# México a través de sus censos

Luis Mendoza Cruz\*  
Eduardo Escutia Jiménez\*\*

## Introducción

.....  
**1** Indicador de desarrollo monitoreado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en el cual “cero” representa la ausencia de desarrollo y “uno” Desarrollo Humano Pleno.

El índice de desarrollo humano<sup>1</sup> de un país tiene tres indicadores: una vida larga y saludable evidente a través de los años de esperanza de vida al nacer; el nivel educativo medido en años de escolaridad promedio de la población y el nivel de vida digno medido en ingreso *per cápita* expresado en dólares americanos, que conviene ponderar por alguna medida de dispersión que refleje la desigualdad en la distribución del ingreso.

Las políticas públicas de los gobiernos en casi todo el mundo, aún antes de que existiera el término Índice de Desarrollo Humano, tendían a ese objetivo; México no era la excepción y el Estado asumió desde la Constitución de 1917 el impulso a las políticas de educación, salud pública, protección al trabajo y al salario, industrialización y urbanización, entre otras, que como toda acción o política pública, han dado resultados y estos se reflejan en la sociedad.

En un sencillo ejercicio, a través de los censos, es posible reconocer los cambios en nuestro país durante varias décadas y el empuje y avance de una sociedad creciente y en constante desarrollo. También podemos percibir las limitaciones entre lo que somos y lo que nos gustaría ser, pero en todo caso, revisar el desarrollo de México, a través de los censos, es conocer la épica de una sociedad que crece y plantea desafíos a las instituciones y a los gobiernos, a quienes les corresponde resolverlos o ser simplemente rebasados por las circunstancias.

En este año de 2011, la sociedad mexicana es notablemente diferente a la de 1960, no sólo porque ha cre-

cido en número, sino porque es más participativa y exigente. Es claro que aún falta mucho por hacer, pero se ha avanzado a un ritmo acelerado en el siglo XX y a un paso sensiblemente menor en la primera década del siglo XXI, como lo demuestran los censos poblacionales.

El análisis de los datos que se revisan en este artículo está basado en los resultados de los censos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como en algunas fuentes complementarias, sobre todo para apoyar el efecto de lo que significa la desigualdad en las mediciones.

La panorámica de nuestro país a través de los censos se mira desde la perspectiva de las siguientes series de datos estadísticos:

1. El crecimiento de la población, considerando la demanda de servicios que un mayor número de habitantes significa.
2. La esperanza de vida que refleja las incidencias de las políticas de salud pública, tanto preventivas como curativas y la cobertura de los servicios de salud.
3. El nivel educativo de la población, que nos refleja no sólo la atención a la distribución poblacional, sino la atención a las demandas del sector productivo en cuanto a calificación y especialización de mano de obra para el desarrollo.
4. El ingreso per cápita, siendo éste un indicador clave, pero no diferencial para evaluar el bienestar.
5. La migración del campo a las ciudades, que da un indicador del avance de la industrialización y de la población con cobertura de servicios públicos.

.....  
\* Director general de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública. Artículo elaborado con el apoyo de Jesús Arturo Alemán Sandoval y Marco Antonio Andrade Romero, investigadores en esta Dirección General.

\*\* E. Eduardo Escutia J. es maestro en Administración Pública por el INAP, Licenciado en Administración por la UAM; cursó la Licenciatura en Sociología en la UNAM y ha realizado diferentes cursos y diplomados. Laboró por más de 35 años en el sector público y es asesor de diferentes organizaciones como la Caja de Previsión y Ahorros del sindicato del IMSS, ha realizado diferentes investigaciones y estudios para el sector público.

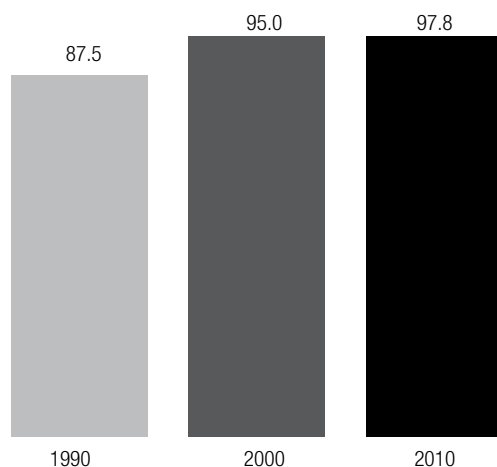
## Crecimiento demográfico y servicios públicos

Conforme a los datos censales, el país pasó de 34 millones 923 mil 129 habitantes en 1960, a 112 millones 322 mil 757 habitantes en 2010. Prácticamente se triplicó la población, siendo hoy más de tres países en términos de población de lo que éramos hace cincuenta años (la razón exacta es 3.22 países de 1960).

No es difícil percibir el impacto de este crecimiento en la infraestructura básica, como la hidráulica, la carretera, y escolar. Es observable que éstas crecieron apreciablemente entre 1960 y el 2000, si bien en la última década este crecimiento ha registrado un menor ritmo.

En cuanto a servicios públicos de electricidad, agua, drenaje y alcantarillado, tenemos que “la cobertura del servicio de energía eléctrica en las viviendas particulares habitadas aumentó hasta casi llegar en el 2010 a la cobertura total. Si bien el incremento entre 1990 y 2000 fue de casi 8 puntos porcentuales, entre 2000 y 2010 alcanzó menos de 3 puntos y probablemente las viviendas que aún no disponen de este servicio son aquellas que se encuentran en lugares de difícil acceso”.<sup>2</sup>

### Porcentaje de las viviendas que cuentan con energía eléctrica, 1990, 2000 y 2010



Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010

El rubro que ha tenido el segundo mejor desempeño en su cobertura es el servicio de agua, pues en 1970 sólo el 61.01% de las viviendas contaban con este servicio y para el año 2000 ya el 88.49% de las viviendas contaban con el líquido.

### Número de viviendas

México	1970	1980	1990	2000	2010
Población	48 225 238	66 365 920	80 433 824	97 014 867	112 322 757
Viviendas	8 286 369	12 074 609	16 035 233	21 858 065	35 617 724

### Principales características de las viviendas Años censales seleccionados de 1970 a 2010

Concepto	1970	1980	1990	1995	2000	2010
Disponibilidad de agua entubada Dentro de la vivienda	3 210 795	6 022 847	8 072 518	10 533 834	12 427 656	32 590 218
Fuera de la vivienda	881 067	1 923 483	4 186 307	5 741 848	5 712 187	21 958 656
De llave pública	964 305	586 834	471 162	300 788	955 613	2 496 882
Sin agua entubada	3 230 202	3 434 416	3 173 348	2 764 553	2 201 383	2 126 533

Fuente: Elaborado con datos de: INEGI; Estadísticas Históricas de México, 2009, cap Vivienda y Urbanización; 2.1 Principales características de las viviendas

<sup>2</sup> INEGI. Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, p. 87.

El servicio de drenaje pasó de 41.51% de viviendas con este servicio en 1970, a 77.64% de viviendas con este servicio en el año 2000. La cobertura del servicio de drenaje se ha ampliado en los últimos 20 años, ya que la proporción de viviendas particulares que disponen del mismo creció de 63.6% al 90.3 %.<sup>3</sup>

De acuerdo con el boletín de prensa de la presidencia de la República respecto a la disponibilidad de servicios:

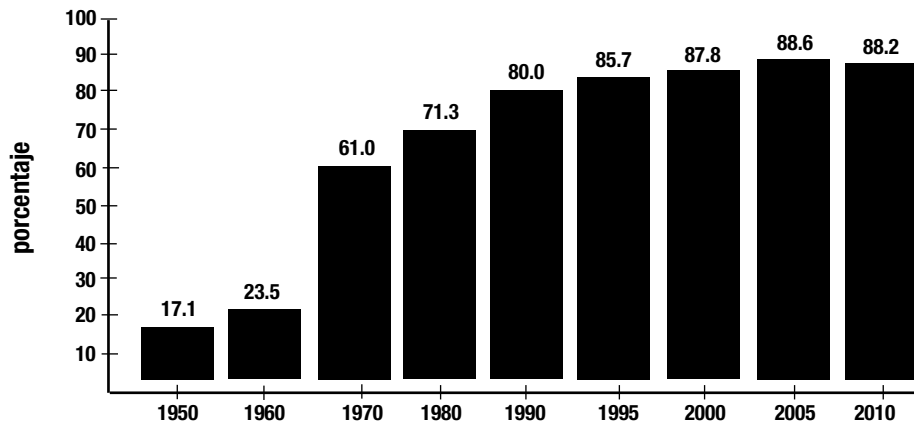
La disponibilidad de servicios en la vivienda es un indicador que contribuye a la medición de los niveles de bienestar de la población. Así, en 2005, de cada 100 viviendas 97 disponían de energía eléctrica, 93 contaban con excusado o sanitario, 88 disponían de agua entubada y 87 tenían drenaje.

Por entidad federativa, la mayor proporción de viviendas con agua entubada se registró en Aguascalientes con 97.2%, Distrito Federal 97.1 y Colima 96.5 por ciento, y las que menor proporción fueron Guerrero con 63.9, Oaxaca 70.9 y Chiapas 71.2%.

En 2005, de las viviendas que disponían de drenaje, 69.3% lo tenía conectado a la red pública, 15.5 a una fosa séptica y 2.0% tenía desagüe a barranca, grieta, río, lago o mar.<sup>4</sup>

La conclusión en general es que el desenvolvimiento año con año de estos servicios en el pasado, ha sido el de una mejora continua, con crecimientos del orden de 20 a 25% anual; salvo en los diez últimos años en que los porcentajes de incremento en la provisión de servicios ha disminuido, sin llegar aún a la cobertura total.

### Porcentaje de viviendas particulares con disponibilidad de agua, 1950 -2010



Fuente: INEGI *censos de Población y Vivienda, 1950 a 2010*  
INEGI *centeos de Población y Vivienda, 1995 a 2005*

### Esperanza de vida al nacer

La esperanza de vida de los mexicanos al nacer se forma con el promedio de años que puede vivir una persona según las condiciones en las que se va a desarrollar y la calidad de vida que puede obtener. A través de los años, esta visión se ha transformado debido a los avances y el desarrollo que va presentando el país.

Tomando como base los datos publicados cada diez años por los censos poblacionales, se encuentra lo siguiente:

### Esperanza de vida

Década	Esperanza de vida en años	Incremento porcentual
1960	55.7	
1970	60.9	3.2
1980	67.0	6.1
1990	71.4	4.4
2000	75.3	3.9
2010	75.4	0.1

<sup>3</sup> Idem p. 92.

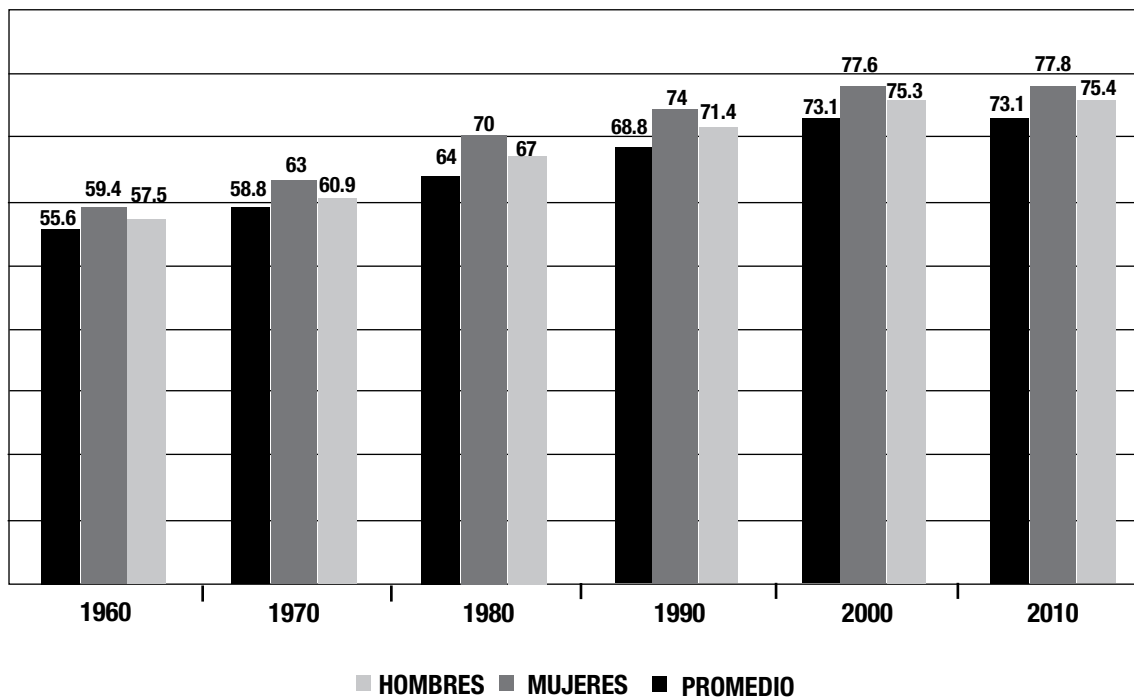
<sup>4</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), boletines. Consultada el 24 de mayo de 2011.

FUENTE: INEGI: <http://cuentame.inegi.org.mx/impresion/poblacion/esperanza.asp>



Como se puede observar, hay un cambio en la tendencia de crecimiento de la esperanza de vida en la última década, ya que solo creció una décima de año este indicador.

### Esperanza de vida 1960-2010



Fuente: Elaborado con los datos de INEGI: <http://cuentame.inegi.org.mx/impresion/poblacion/esperanza.asp>

5 De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 mil 500 personas.

Pareciera que las políticas de salud pública aplicadas a la prevención dieron buenos resultados de 1960 al 2000, mejorando las expectativas desde entonces, pero en el reporte correspondiente a 2010, la esperanza de vida prácticamente no creció respecto de 2000.

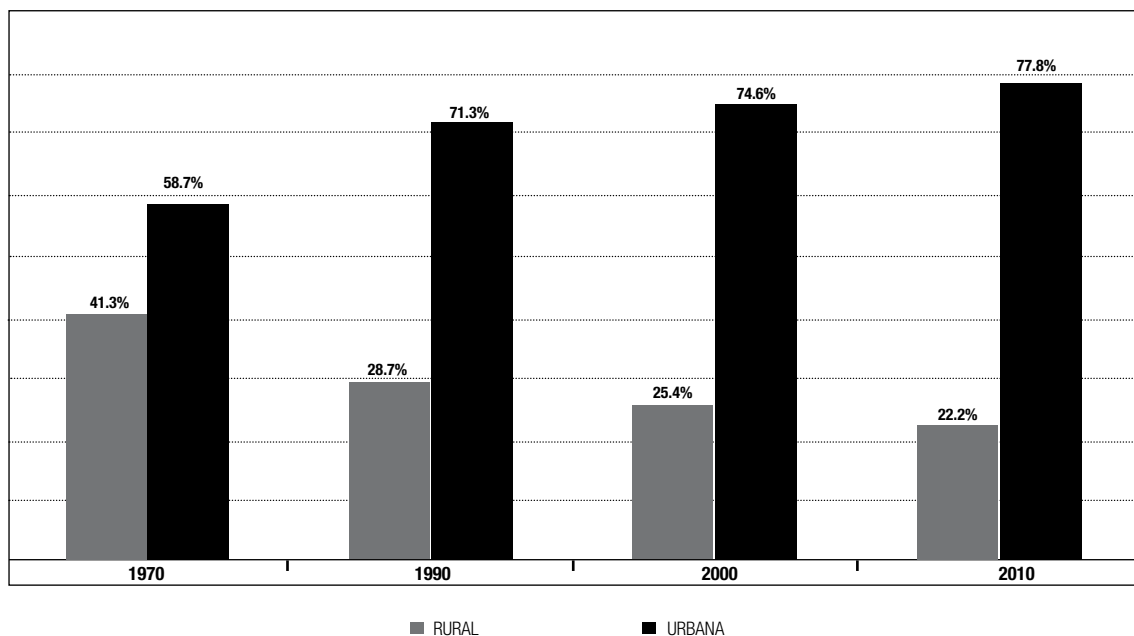
### Población rural y urbana

A través de los años, la población mexicana ha registrado cambios en su estructura de concentración, pasando de una población rural a una urbana<sup>5</sup> Tomando como base las cifras de los censos sobre este rubro, se refleja una tendencia constante durante las tres últimas décadas, sin importar el tipo de estrategias de gobierno, ya que para el año 1990 el promedio de la población urbana era de 71.3%, para el año 2000, fue el 74.6% de la población, es decir, creció en un 3.3% y para el año 2010 creció casi en igual medida, 3.2%, para quedar en ese año en 77.8%.

### Población rural y urbana 1970 - 2010

POBLACIÓN		RURAL	URBANA
AÑO	1970	41.30%	58.70%
	1990	28.70%	71.30%
	2000	25.40%	74.60%
	2010	22.20%	77.80%

### POBLACIÓN RURAL Y URBANA



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)



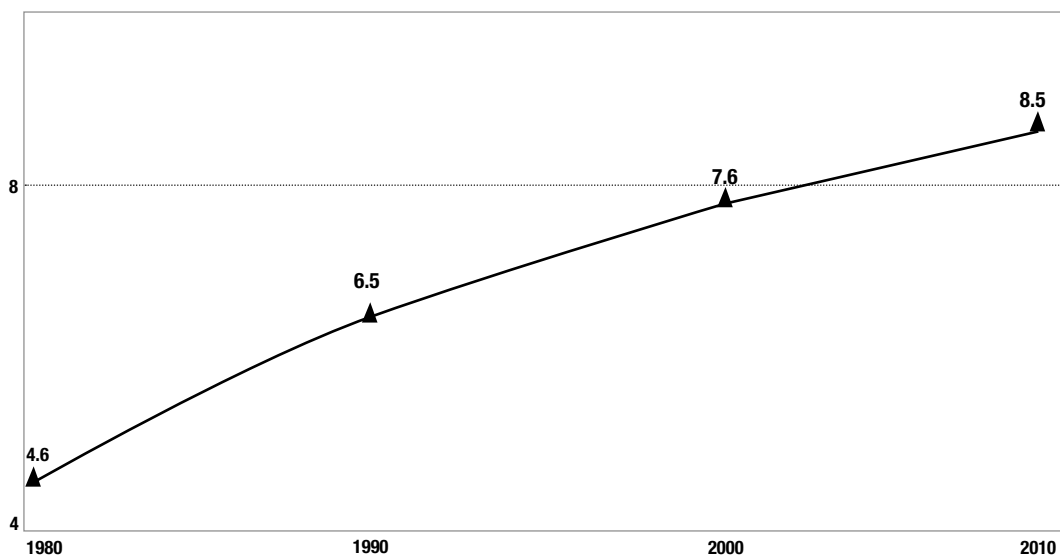


**En México más del 30% de los adultos mayores no saben leer ni escribir...**

## Educación

Un indicador básico del Índice de Desarrollo Humano es la educación, medida por los años de escolaridad promedio, aun cuando se observan algunas inconsistencias inherentes a la calidad educativa.

**Promedio de escolaridad**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Según el censo 2010, hay un millón 190 mil 195 analfabetas, entendiendo éstos como personas que no saben leer y escribir.<sup>6</sup> Pero en la cifra no podemos distinguir el analfabetismo que se da por casos de edad avanzada y por enfermedad mental, que de cualquier forma están implícitas en la medición.

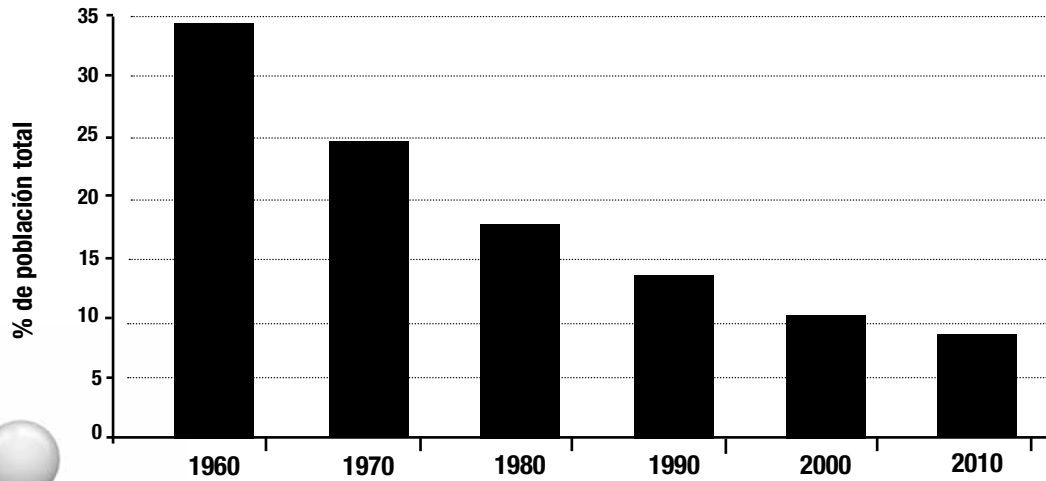
**Porcentaje de población alfabetas y analfabetas 1960 - 2005**

Año	Alfabetas	Analfabetas
1960	66.5	33.5
1970	76.3	23.7
1980	83.0	17.0
1990	87.4	12.6
2000	90.5	9.5
2010	93.4	7.6

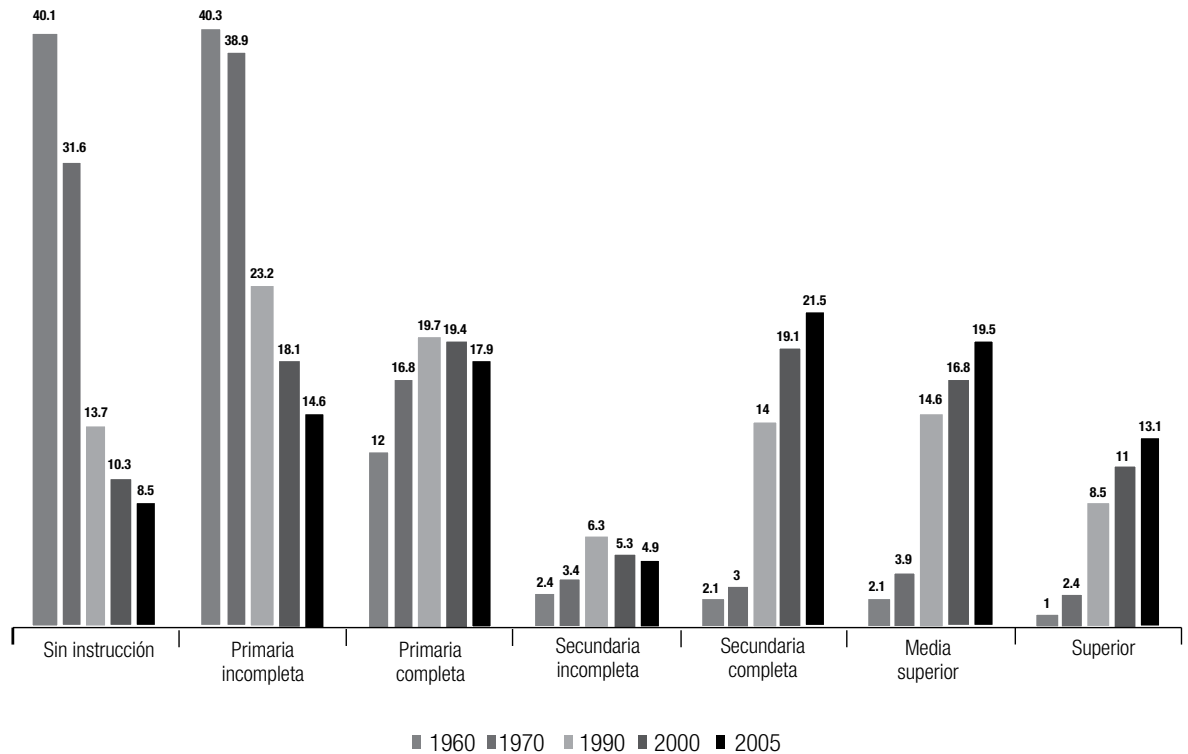
<sup>6</sup> La observación es oportuna porque hay la categoría de "analfabeta funcional", aquellos que saben leer y escribir pero no tienen una comprensión total de lo leído ni son capaces de redactar textos sencillos.

Porcentaje de la población analfabeta de 15 años y más (1970, 1990, 2000 y 2010)

Analfabetas en México



FUENTE: INEGI. Censo General de Población 1970.  
 INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990.  
 INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.  
 INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.



NOTA: Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 12 de marzo (1990); 14 de febrero (2000); y 17 de octubre (2005).

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda, 2005.

Promedio de escolaridad en población de 15 y más años 1980 - 2010

PROMEDIO DE ESCOLARIDAD (Población de 15 y más años)	
Año	Promedio
1980	4.6
1990	6.5
2000	7.6
2010	8.6



Fuente: INEGI: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21702>

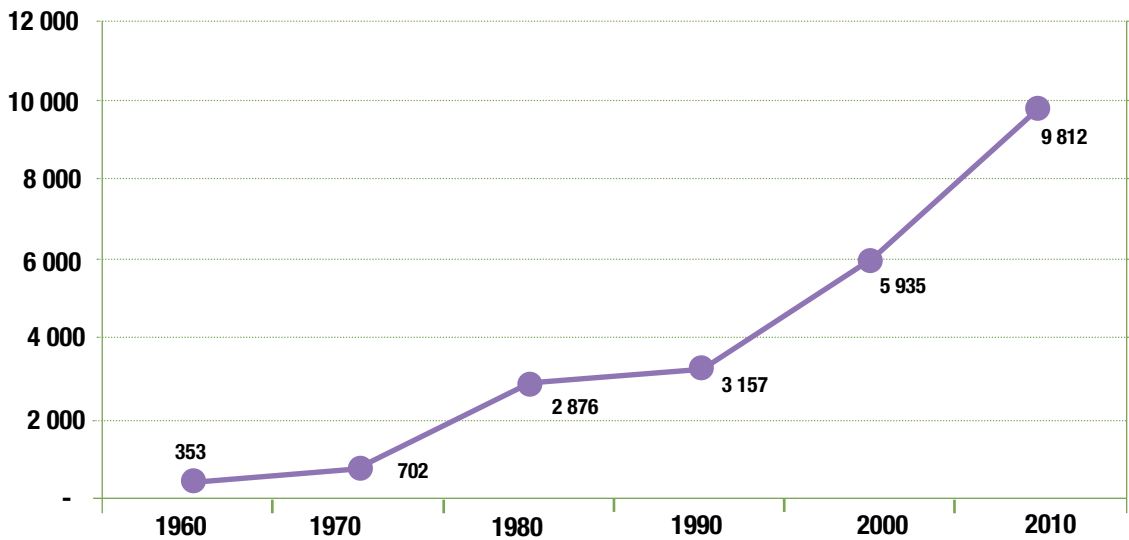
Se puede observar una vez más el mismo patrón de desaceleración en la última década. Durante más de 20 años, el aumento en la escolaridad promedio de la población fue de dos años cada diez años, pero de 2000 a 2010 la escolaridad promedio sólo se incrementó un año.

**Nivel de vida digno**

Un nivel de vida digno se mide a través del poder adquisitivo para comprar bienes de consumo y satisfacer las necesidades básicas. A través del ingreso se obtienen recursos necesarios para llevar una vida digna, se obtiene acceso a la tierra, a la vivienda, al crédito; este parámetro lo mide el PNUD a partir del ingreso per cápita estimado en dólares americanos.

**PIB PER CAPITA 1960-2010**

AÑO	1960	1970	1980	1990	2000	2010
PIB	353	702	2 876	3 157	5 935	9 812



Fuente: <http://datos.bancomundial.org/pais/mexico?display=default>

El nivel de vida digno tiene que ver con el ingreso y con lo que se pueda comprar con él, lo que hace la diferencia entre pobres y ricos.

El PIB per capita, como se menciona líneas atrás, es un indicador que es usado por el PNUD para el índice de desarrollo humano, sin embargo, es un promedio y en México, donde la desigualdad es la norma, la pobreza se mide en salarios mínimos y en diferencias en la distribución del ingreso.

Con un enfoque incrementalista podemos ver que el PIB per cápita ha crecido nominalmente, sin embargo, siendo un promedio PIB/hab, no permite ver la distribución real del ingreso; por ello, un poco más adelante se analiza el índice de Gini como expresión de desigualdad.

Otra forma de analizar la pobreza a través de los censos es el salario mínimo y el número de trabajadores que lo perciben.

México								
Población Ocupada por nivel de ingresos, 2000-2010								
Periodo	Total	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
2000/02	38 044 501	5 994 991	10 816 391	6 960 605	5 295 026	4 000 269	3 849 441	1 127 778
2010/02	44 651 832	5 996 024	10 352 980	9 327 734	7 539 198	3 915 085	3 757 337	3 763 474

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de los años de referencia.

Se observa que más del 30% de la población gana entre un salario mínimo y dos, o no tiene ingresos, lo que se agrava con la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo, estimada en 78% de 1980 a la fecha.<sup>7</sup> De esta pérdida 25% corresponde a la última década.

### Salario mínimo promedio (zonas A, B, C)

Fecha	Salario mínimo general (pesos por día)
01/01/1970	0.02793 *
01/01/1980	0.14069 *
01/01/1990	9.13889 *
01/01/2000	35.12000
01/01/2010	55.77000
01/01/2011	58.21000

\* (Cifras convertidas a nuevos pesos)

Fuente: elaborado con datos de: [www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/asistencia\\_contribuyente/informacion\\_frecuente/salarios\\_minimo](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimo)

Como se observa, el salario mínimo se ha incrementado nominalmente, pero su poder de compra ha disminuido, de acuerdo con información del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM):

Para el 15 de enero de 2010, con un salario mínimo diario de 57.46 pesos (zona A) y un precio de 154.50 pesos de la Canasta Alimenticia Recomendable, únicamente se puede adquirir el 37.19%. Las familias trabajadoras en México hoy pueden adquirir 39% menos alimentos que al inicio del actual gobierno, lo que ha implicado el incremento de la pobreza en el país.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> José Luis de la Cruz, director del Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN), afirmó que el poder de compra de tres salarios mínimos de hoy representa 75% de un salario mínimo ganado a mediados de los años 70; Ixel Yutzil González reporta que "Es irreal la recuperación salarial, afirman expertos", en *El Universal*, diario, México, 09 de mayo de 2011.

En el mismo sentido se pronunció Miguel Santiago Reyes Hernández, economista representante del Observatorio del Salario Justo (OSJ) de la Universidad Iberoamericana (UIA). "El salario mínimo en México, que ronda actualmente los mil 700 pesos mensuales (141 dólares), ha tenido una pérdida de poder adquisitivo casi del 78%" desde 1976 a la actualidad"; EFE, agencia noticiosa. "El salario mínimo en México bajó 78% en 25 años, asegura experto", "El poder adquisitivo del ingreso mensual de los mexicanos se ha ido en picada desde 1976, según estudios de la Universidad Iberoamericana", 22 febrero 2011.

<sup>8</sup> UNAM. Centro de Análisis Multidisciplinario, CAM; "Impacto del Incremento en Precios en el Poder Adquisitivo del Salario Mínimo, en el Gobierno de Felipe Calderón", México febrero 2011.

En la última década, el salario mínimo ha crecido en términos nominales pero no reales, pues en 2010 se adquieren menos productos básicos que en 2000; por ejemplo, un salario mínimo de 2000 compraba 9.5 kilos de tortilla, mientras que con un salario mínimo de 2010, sólo se adquieren 6.6 kilogramos, 31% menos.

### Número de personas en condición de pobreza 1992 – 2008

Ámbito y tipo de pobreza	Número de personas					
	1992	2000	2002	2004	2006	2008
<b>NACIONAL</b>						
Alimentaria	18 579 252	23 722 151	20 139 753	17 914 516	14 428 436	19 459 204
Capacidades	25 772 159	31 216 334	27 085 351	25 435 261	21 657 375	26 765 222
Patrimonio	46 138 837	52 700 549	50 406 024	48 625 044	44 677 884	50 550 829
<b>URBANA</b>						
Alimentaria	6 800 734	7 498 833	7 062 099	7 091 168	4 994 866	7 228 650
Capacidades	10 510 336	12 105 587	10 696 819	10 696 819	9 043 904	11 742 345
Patrimonio	23 140 886	26 202 029	25 656 394	25 656 394	23 625 620	27 172 966
<b>RURAL</b>						
Alimentaria	11 778 518	16 223 318	13 077 654	10 823 348	9 433 570	12 230 554
Capacidades	15 261 823	19 110 747	16 388 532	13 966 069	12 613 471	15 022 877
Patrimonio	2 997 951	26 498 520	24 749 630	22 139 967	21 052 264	23 377 863

Fuente: Medición de la Pobreza. CONEVAL.

Quizá por ello es que, de acuerdo al Coneval los niveles de pobreza en sus tres vertientes no han mejorado para México entre 2000 y 2008.

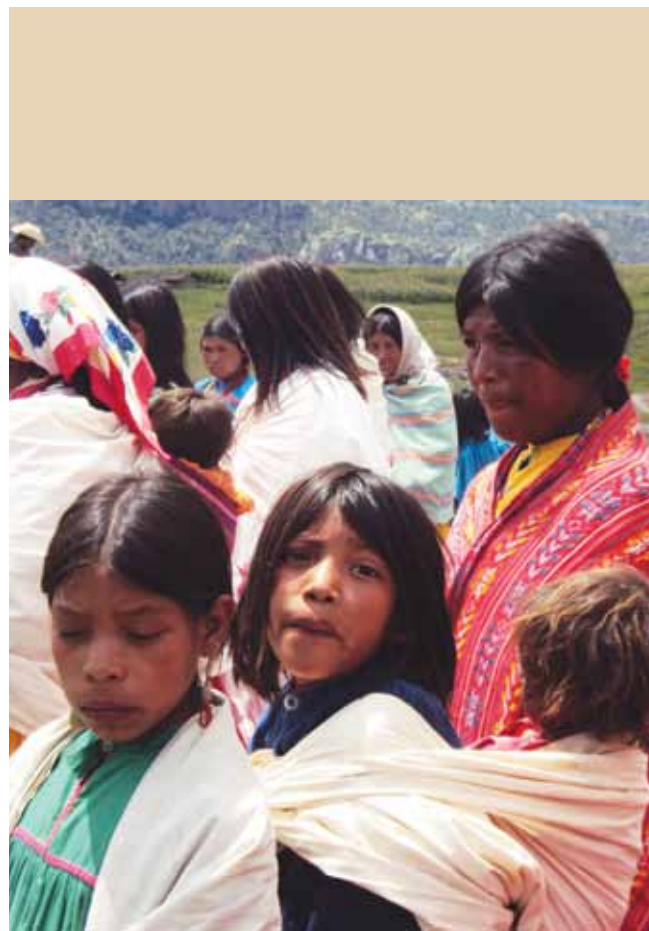
Con los datos anteriores se puede observar que se mantiene el ingreso de los trabajadores de salario mínimo y el número de éstos en los mismos niveles de hace 10 años, es decir, no han mejorado en términos nominales; no obstante, se ha incrementado la pobreza en México.

### Vida digna y desigualdad

Los indicadores promedio como el ingreso per cápita registran en cierta manera el crecimiento, pero no la realidad; si bien el ingreso del país ha crecido, no implica que los mexicanos en general se beneficien de la misma manera, por ello es necesario ponderar las mediciones con el índice de desigualdad de Gini.

El índice de Gini es un indicador que mide la desigualdad; mientras sea más cercano a cero significa que la distribución del ingreso es mejor, en tanto que valores más cercanos a uno implican niveles mayores de desigualdad.

De acuerdo con las últimas cifras del Banco Mundial, “en retrospectiva, al revisar la concentración del ingreso en el período 1977-2008, se observa que el decil de hogares de más bajos ingresos (decil 1) se ha mantenido en una participación entre uno y 1.2 puntos porcentuales del ingreso corriente monetario, con excepción de 1984 y 2006, cuando fue de 1.4”... “en contraste, el decil de más altos ingresos (10) ha mantenido en más de 40% su



participación en el ingreso nacional, excepto en 1984 y 2006 cuando su participación fue de 36.8 y 39.9 puntos. La anterior situación nos habla de dos Méxicos: uno, el de unos cuantos ricos y el otro, el de casi 50 millones de pobres que subsisten con un ingreso mínimo.”<sup>9</sup>

Esto indica de modo claro como un pequeño porcentaje de la población tiene condiciones de vida mucho mejores que la gran mayoría.



### Coeficiente de Gini. Evolución 2000 -2008

Año	Índice
2000	0.480
2002	0.453
2004	0.455
2006	0.466
2008	0.458
2010*	0.593

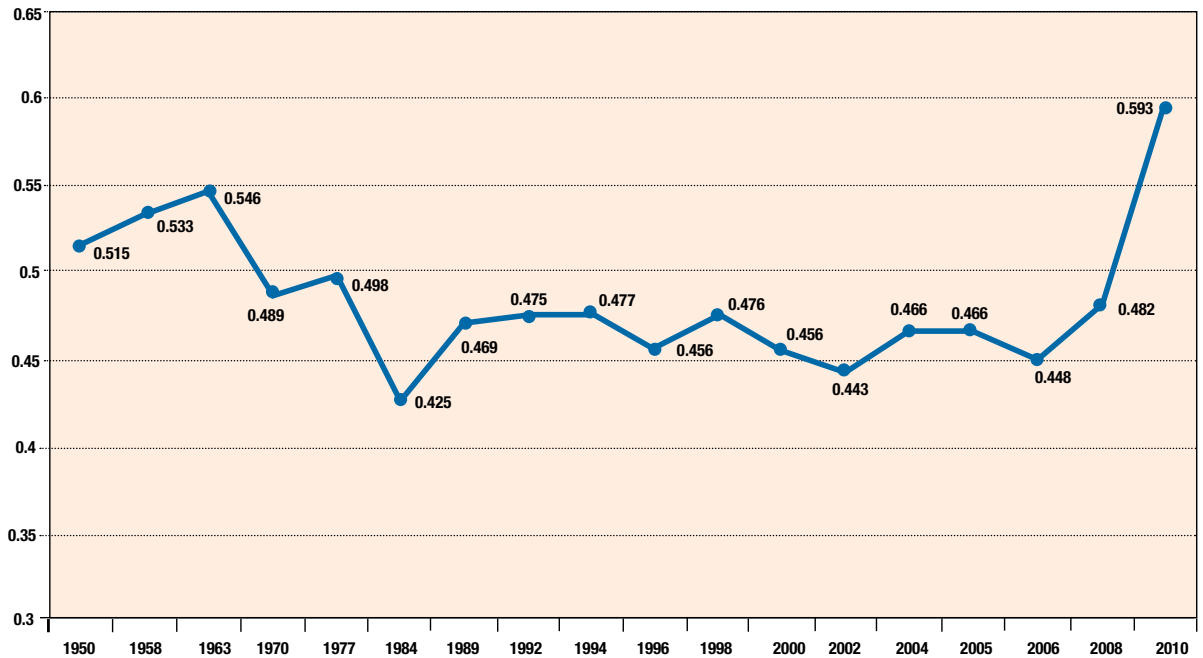
Fuente: INEGI

\* Dato 2010 tomado del Informe Sobre Desarrollo Humano 2010, PNUD.

Según las cifras de los censos, en México no ha cambiado mucho la desigualdad.

El índice de Gini fue de 0.456 en 2000, en 2006 había una ligera mejoría con 0.448, pero para 2010 se estimó un incremento en la desigualdad medida a través del Gini, de 0.593, un deterioro del 24% en la última década.

### COEFICIENTE DE GINI EN MÉXICO: 1950-2010



**9** Marvella Colín.- “Sigue concentrado el ingreso en México; entre 11 empresarios, 125 mil 100 mdd”, ‘Durante la crisis se acentuó la desigualdad y probablemente en los próximos años aumente: académicos’ en *El Financiero*, diario, Secc. Mercados, México, p1A, 3 de junio de 2011.

Fuente: De 1984-2002: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), varios años, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México. De 1950-1977, Julio López: “La distribución del ingreso en México: estructura y evolución”, en Cordera Rolando, *La desigualdad en México*, S. XXI, 1984, P. 268. El dato 2010, es del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en su Índice de desarrollo Humano 2010.

De ahí que con la simple visión de los datos en perspectiva durante varias décadas sea posible advertir que durante los cuarenta años previos al 2000, las acciones de gobierno y de la sociedad misma, se tradujeron en una mejoría en la situación del país, el avance de la pobreza se contuvo, en ciertos periodos se revirtió; la educación avanzó y se pensó en la erradicación del analfabetismo; crecieron los empleos formales y con ello la protección de la seguridad social; los servicios municipales iban creciendo al aumentar los poblados y viviendas a las que llegaban agua, drenaje, electricidad; el número de escuelas creció, así como el número de años promedio en la escolaridad de la población; en suma, hubo mejoría en la calidad de vida de los mexicanos.

Después de 2000, es perceptible una desaceleración en rubros sensibles para la sociedad mexicana; la dotación de servicios públicos dejó de ser notoria, ahora hay más viviendas sin ellos que en 2000; la construcción de escuelas se frenó, se revirtió el poder de compra del salario mínimo, con lo que aumentó la pobreza de ingreso; no se tomaron las políticas públicas adecuadas que pudieran minimizar el impacto de la crisis financiera mundial del 2009 y el incremento del Producto Interno Bruto cayó a niveles reducidos, agudizando los efectos sociales en México que pauperizaron el empleo, aceleraron la pérdida de poder adquisitivo del salario e incrementaron la pobreza. En suma, hoy somos más desiguales que antes y vencer la desigualdad es el verdadero reto de México.



## Bibliografía y fuentes

Base de datos en línea de Eurostat. [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat).

Base de datos en línea de National Science Foundation; [www.nsf.gov](http://www.nsf.gov).

Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Estudios Legislativos.

Campos Mota, Mario. "Tarea Inconclusa; Falas del Modelo de Lucha contra la Pobreza" en *Pluralidad y Consenso*, revista del Instituto Belisario Domínguez, No. 10, Marzo 2010.

Coneval. *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, primera edición, enero de 2011

Consejo Nacional de Población (Conapo). *Encuesta de la Dinámica Demográfica de 1997*.

EFE, agencia noticiosa. "El salario mínimo en México bajó 78% en 25 años, asegura experto" "El poder adquisitivo del ingreso mensual de los mexicanos se ha ido en picada desde 1976, según estudios de la Universidad Iberoamericana", 22 febrero 2011.

Exposición de motivos de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, 1998

FCH less than a minute ago via TweetDeck (consultado el 23 mayo de 2011)

Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario.

INEGI. en "Anuario Estadístico de los Estados Unidos mexicanos, 2009 y 2010" INEGI. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/capsulas/2004/sociodemograficas/educacion.asp?c=1009>

Ixel Yutzil González, Es irreal la recuperación salarial, afirman expertos", en *El Universal*, diario, México, Lunes 09 de mayo de 2011.

López, Julio. "La distribución del ingreso en México: estructura y evolución", en Cordera Rolando, *La desigualdad en México*, S. XXI, 1984, P. 268.

OCDE Informe general del estado de la ciencia y la tecnología, 2009.

Olvera. Alberto J. (2008) *Ciudadanía y democracia*, Cuadernos del IFE, Número 27, México, mayo 2008

PUND. *Informe Global sobre desarrollo Humano, 2010*.

UNAM. Centro de Análisis Multidisciplinario, CAM; "Impacto del Incremento en Precios en el Poder Adquisitivo del Salario Mínimo, en el gobierno de Felipe Calderón", México febrero 2011.

[www.presidencia.gon.mx](http://www.presidencia.gon.mx), boletines. Consultada el 24 de mayo de 2011.

[www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/asistencia\\_contribuyente/informacion\\_frecuente/salarios\\_minimo](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimo)



# Indicadores de la actividad legislativa ¿Cómo? ¿Para qué?<sup>1</sup>

Fermín Edgardo Rivas Prats<sup>2</sup>

*“Sigue haciendo lo que siempre has hecho y seguirás estando donde siempre has estado”*

Anónimo.

**S**i es verdad que “la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público -concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes [...] hasta las vías a través de las que se pueden tomar las decisiones-” (Carbonell, Miguel, 2006: 10), es claro en qué medida este sistema de gobierno se enfrenta a un déficit de publicidad y, con él -y a consecuencia de él-, de calidad de la transparencia de información pública, de participación ciudadana, de rendición de cuentas, legitimidad y, eventualmente, de gobernabilidad; factores todos ellos que caracterizan la perdurabilidad de un sistema democrático.

En este artículo se hace una reflexión sobre las posibles causas de los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, particularmente de los legisladores, y algunas propuestas de rediseño de la organización y mejora del funcionamiento del órgano legislante mexicano, en la que se enmarca una propuesta de generación de indicadores para el Poder Legislativo.

## La confianza ciudadana en sus representantes políticos

Según Dieter Nohlen (2006: 248), la voz “confianza política” hace referencia a “un supuesto fundamental desarrollado en la historia de las ideas políticas angloamericanas, según el cual no es posible una entidad política común democrática sin confianza, es decir, sin una confianza política recíproca”.

Atendiendo a esta definición y de acuerdo con los resultados de una encuesta reciente de confianza ciudadana realizada por Mitofsky (2010), México no cuenta con una entidad política común democrática, pues las instituciones públicas son las peor evaluadas con respecto a las privadas o religiosas, por debajo de los medios de comunicación, que obtuvieron una calificación de 7.7 contra 6.6 de senadores y 6.1 de diputados. Veamos las cifras:

<sup>1</sup> El autor agradece a Juventina Bahena Ávila su colaboración y revisión del presente artículo, sin la cual no habría sido posible concluirlo.

<sup>2</sup> Investigador “C” de la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República; profesor del Sistema de Universidad Abierta de la FCPyS/UNAM para las asignaturas: Estado Sistema y Poder Político, Teoría de las Instituciones, Pensamiento político: Moderno y Contemporáneo y Filosofía Política II, contacto: fermnrivas@yahoo.com.mx.



**Tabla 1. Instituciones con mayor confianza promedio**

Posición	Institución	% Mucha Confianza			Calificación Promedio Abr/09
		Mar/09	Abr/09	Variación	
1	Iglesia	46.2	45.6	-0.6	8.0
2	Ejército	40.1	39.0	-1.1	7.9
2	Universidades	36.3	36.1	-0.2	7.9
4	Medios de Comunicación	25.8	28.7	2.9	7.7
5	Instituto Federal Electoral	23.8	24.9	1.1	7.3

**Tabla 2. Instituciones con menor confianza promedio**

Posición	Institución	% Mucha Confianza			Calificación Promedio Abr/09
		Mar/09	Abr/09	Variación	
6	Suprema Corte de Justicia	22.2	21.0	-1.2	7.2
7	Presidente de la República	20.2	21.1	0.9	7.1
8	Empresarios	13.9	14.8	0.9	6.9
9	Senadores	6.8	7.9	1.1	6.3
10	Policía	9.4	9.4	0.0	6.1
10	Diputados	6.6	7.2	0.6	6.1
12	Sindicatos	6.6	7.2	0.6	6.0
13	Partidos Políticos	6.0	7.3	1.3	5.9

Los legisladores en México son evaluados casi al nivel de los policías en un 6.2 promedio, en una escala del 0 al 10. Esto puede ser interpretado como una razón para encender focos rojos de alarma en el Congreso dado que, en términos de Niklas Luhmann (2005: 4), "la confianza sólo es posible donde es posible la verdad". Se colige en conciencia que el ciudadano otorga veracidad a medias al trabajo legislativo. Un primer acercamiento a la explicación de esta situación es que, si bien los representantes populares tratan de cubrir intuitivamente la demanda ciudadana en el mero nivel del comportamiento y el liderazgo político -categorías que pertenecen al nivel de la acción política-, se ven enfrentados a un sistema de reglas del Poder Legislativo carente de procedimientos y reglas de funcionamiento internos que posibiliten la operatividad de la demanda ciudadana.

En contraste, y siguiendo los resultados de Mitofsky, el ciudadano medio le ofrece mayor grado de confianza, certeza, veracidad y verdad a los medios de comunicación que a sus representantes populares. Esto es, el ciudadano percibe más cercana a la empresa mediática que a sus representantes, a pesar de que generalmente la empresa mediática pertenece al ámbito de lo privado en tanto que los legisladores se circunscriben a la esfera de lo público. Esta percepción es explicable si se toma

en cuenta que este país tiene un nivel educativo de 8.6 años<sup>3</sup> en promedio, es decir, el correspondiente a segundo de secundaria y, en general, los mexicanos ven televisión cuatro horas diarias<sup>4</sup> y que, en tal contexto, este segmento de la población tiene pocas posibilidades de enfrentar los mensajes televisivos con una mente crítica e información sólida cuando, con frecuencia, tampoco la tienen los opinantes mediáticos. En efecto, en la dinámica de la pantalla televisiva la mofa, el escarnio o la adulación y la sobreexposición de un personaje, suplen al análisis, a la observación puntual, a la contrastación de datos, y a la investigación científica. Cuando la visión mediática unívoca se difunde, la percepción que genera se impone sin mediación crítica. En contraparte, el ciudadano común rara vez tiene contacto con su representante y quizá sólo conserve una foto de cuando el legislador hizo campaña.

Así pues, la sobreexposición mediática, el bajo o nulo nivel de resistencia crítica y la lejanía de la representación política respecto de la demanda ciudadana colocan a los medios de comunicación en una posición ponderada respecto del Congreso.

Por supuesto, en la baja calificación que obtienen las instituciones, no toda la influencia viene de los medios sino que éstos aparecen como un contexto o ambiente



**3** El censo de 2010 del INEGI reporta que en México, los habitantes de 15 años y más tienen **8.6 grados de escolaridad** en promedio, lo que significa un poco más del segundo año de secundaria

**4** En un día promedio se estima que de 100 hogares 34 ven tv; los hombres y las mujeres ven en promedio 4 horas/día el televisor. Entre las 6:00 y las 9:00 pm son las horas de mayor exposición a los medios. 87 % de los personas ven televisión entre las 7 y las 9 de la noche. La gente que más ve tv es la de clase baja. El grupo de edad que más horas ve la tv, es el grupo de personas mayores de los 50 años (5 horas/día).



5 Es consabido que el Instituto Belisario Domínguez coordina un gran esfuerzo en esta materia a través del llamado Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) que formalmente nace en 2009 con un enfoque nacional en el que participan todos los congresos del país, la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras instituciones, cuyo propósito es reunir en un solo portal, sistematizar y poner a disposición de los usuarios de Internet la información legislativa y jurídica que se genera en el país. Al día de hoy participan en el proyecto 22 Congresos Locales en esta empresa del Poder Legislativo Mexicano que ha cobrado verdadera relevancia nacional y una potencialidad futura aún por determinar.

de la democracia. Por el contrario, las instituciones públicas en general, y el Poder Legislativo en particular, enfrentan una debilidad crucial: traducir los datos asociados a sus funciones en auténtica información completa, veraz, actualizada y fluida, que le permita mejorar la calidad en materia de transparencia y vincular sus actividades de manera eficaz con la demanda ciudadana, a través de un moderno sistema de parlamento electrónico.<sup>5</sup>

La desconfianza no es de ahora; es de larga data. En lo que se refiere al Poder Legislativo, el nivel de desconfianza generado en la ciudadanía tiene un origen probable en la metodología con que externamente se le ha evaluado, a saber: el enfoque cuantitativo que vincula la numeralia de su quehacer normativo con la asignación presupuestal al órgano legisferante y hace creer, por una parte, que el Congreso no trabaja y, por la otra, que lo que aparece como los “nimios resultados” de su actividad representan gastos millonarios a la gente.

Este enfoque se basa en la siguiente ecuación: cuántas iniciativas se presentaron en un periodo, cuántas aprobó, cuántas están en comisiones, cuántas quedaron congeladas, y el extremo: qué presupuesto tiene, cuánto cuesta cada legislador y cuánto cada iniciativa aprobada. Así, simplistamente.

Empero, el cruce entre una variable productivista y otra pecuniaria no resulta el mecanismo más apropiado para evaluar el trabajo legislativo, pues claramente no se trata de mercancías. En un almacén resulta más o menos simple contabilizar entradas y salidas de mercan-

cía, sus costos; en ventas, se puede evaluar la eficiencia mínimamente mediante la contabilidad de lo gastado y lo vendido. En el Legislativo, no.

Mediante un monitoreo de medios es fácil constatar el tipo de “evaluación” que se hace del trabajo legislativo, basado únicamente en un componente numérico. Por ejemplo, en una nota publicado el 25 de mayo en el periódico El Universal, se señala que “los 31 congresos y la Asamblea Legislativa del D.F. están integrados por mil 142 diputados locales que legislan en promedio siete meses al año, **sin obligaciones para dictaminar las iniciativas propuestas** [el subrayado es mío] y algunos sin páginas de internet que por lo menos le informen a sus ciudadanos quiénes son y por qué ocupan una curul.”

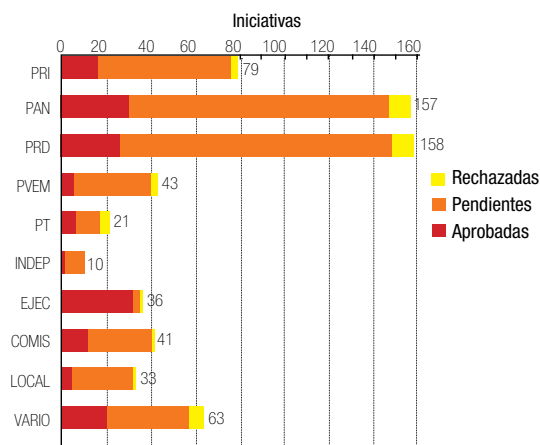
Inexplicablemente, el órgano creador de normas no cuenta con un sistema de evaluación de su propio trabajo, que muestre un menú equilibrado de indicadores cuantitativos y cualitativos y permita a la ciudadanía conocer, valorar y ponderar la cercanía y el respaldo de la actividad legislativa respecto de su vida cotidiana.

### La evidencia numérica

Ahora bien, las siguientes tablas y gráficas, tomadas del material de apoyo al Diplomado de Cabildeo, impartido en 2011 por la Universidad Iberoamericana, muestran la situación de la producción legislativa del Congreso General desde la LVII Legislatura, así como la eficacia por Grupos Parlamentarios.

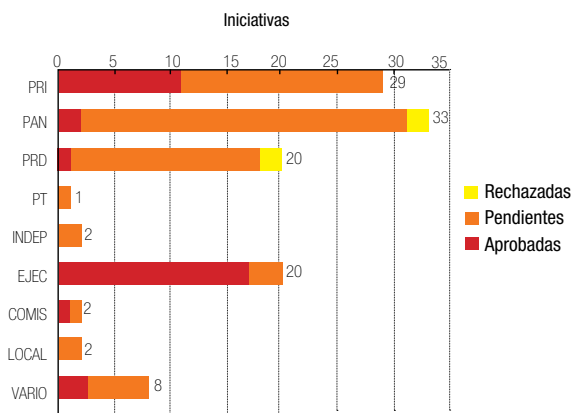
Cámara de Diputados LVII Legislatura									
Presentadores	Iniciativas LVII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadores	Pendientes	Aprobados	Desechados	Aprobados	Desechados			
PRI	79	60	16	3	0	0	19	0	16
PAN	157	117	30	10	4	0	40	4	34
PRD	158	122	26	10	2	0	36	2	28
PVEM	43	35	5	3	0	0	8	0	5
PT	21	11	6	4	0	0	10	0	6
Legisladores Independientes	10	9	1	0	0	0	1	0	1
Poder ejecutivo	36	3	32	1	1	0	33	1	33
Comisiones legislativas	41	29	11	1	1	0	12	1	12
Congresos locales	33	28	4	1	2	0	5	2	6
Varios	63	37	20	6	1	0	26	1	21
TOTAL	641	451	151	39	11	0	190	11	162

Iniciativas Rechazadas, Pendientes y Aprobadas por Actor



LVII Legislatura Senado									
Presentadores	Iniciativas LVII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadores	Pendientes	Aprobados	Desechados	Aprobados	Desechados			
PRI	29	18	11	0	1	0	11	1	12
PAN	33	30	2	1	1	0	3	1	3
PRD	20	17	1	2	0	0	3	0	1
PT	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Legisladores Independientes	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Poder ejecutivo	20	3	17	0	0	0	17	0	17
Comisiones legislativas	2	1	1	0	0	0	1	0	1
Congresos locales	2	2	0	0	1	0	0	1	1
Varios	8	4	4	0	0	0	4	0	4
TOTAL	117	78	36	3	3	0	39	3	39

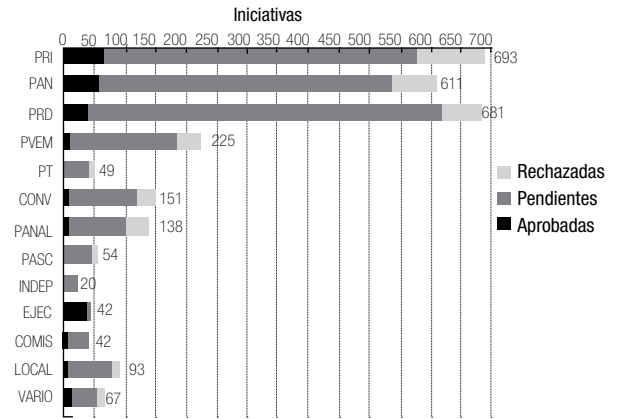
Iniciativas Rechazadas, Pendientes y Aprobadas por Actor



### Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura

Presentadores	Iniciativas				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas	Total de iniciativas dictaminadas de otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadores	Pendientes	Aprobados	Desechados	Aprobados	Desechados			
PRI	693	511	64	118	33	167	182	200	97
PAN	611	482	57	72	30	104	129	134	87
PRD	681	577	42	62	23	82	104	105	65
PVEM	225	177	9	39	6	100	48	106	15
PT	49	41	1	7	2	22	8	24	3
Convergencia	151	114	9	28	5	35	37	40	14
PANAL	138	96	7	35	0	0	42	0	7
Alternativo	54	46	1	7	0	0	8	0	1
Legisladores independientes	20	19	0	1	0	2	1	2	0
Poder ejecutivo	42	5	37	0	0	2	37	2	37
Comisión Leg.	42	34	5	3	3	8	8	11	8
Congresos Locales	93	74	8	11	6	11	19	17	14
Varios	67	43	14	10	1	8	24	9	15
<b>TOTAL</b>	<b>2866</b>	<b>2219</b>	<b>254</b>	<b>393</b>	<b>109</b>	<b>541</b>	<b>647</b>	<b>650</b>	<b>363</b>

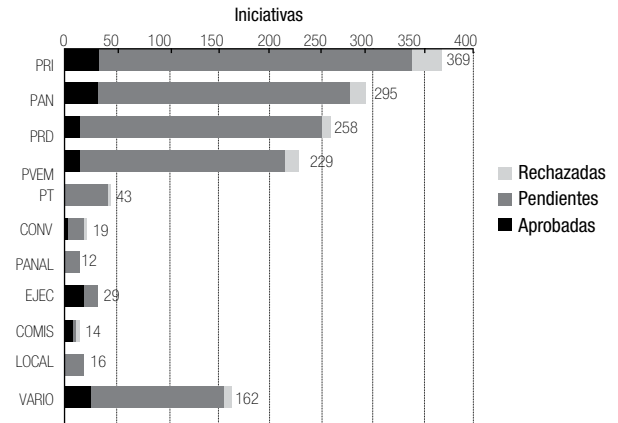
### Iniciativas Rechazadas, Pendientes y Aprobadas por Actor



### Iniciativas LX Legislatura Senado

Presentadores	Iniciativas				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LX	Total de iniciativas dictaminadas de otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadores	Pendientes	Aprobados	Desechados	Aprobados	Desechados			
PRI	369	307	32	30	7	215	62	222	39
PAN	296	247	31	17	5	121	48	126	36
PRD	258	237	14	7	0	39	21	39	14
PVEM	229	200	14	15	5	80	29	85	19
PT	43	41	0	2	0	0	2	0	0
Convergencia	19	15	2	2	0	2	4	2	2
PANAL	12	11	1	0	0	0	1	0	1
Poder ejecutivo	29	11	18	0	1	1	18	2	19
Comisión Leg.	14	5	6	3	0	0	9	0	6
Congresos Locales	16	14	1	1	1	2	2	3	2
Varios	162	131	25	6	2	27	31	29	27
<b>TOTAL</b>	<b>1447</b>	<b>1219</b>	<b>144</b>	<b>83</b>	<b>21</b>	<b>487</b>	<b>227</b>	<b>508</b>	<b>165</b>

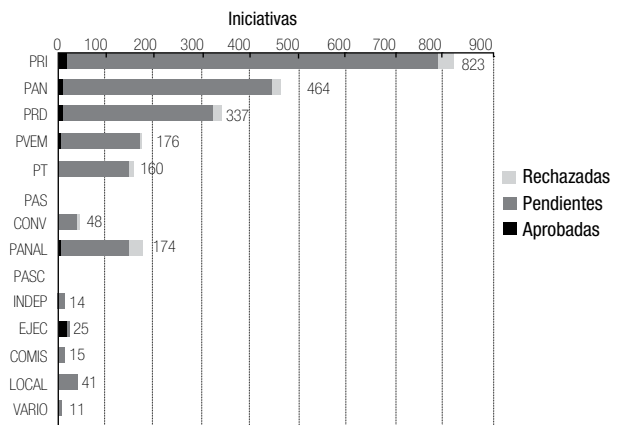
### Iniciativas Rechazadas, Pendientes y Aprobadas por Actor



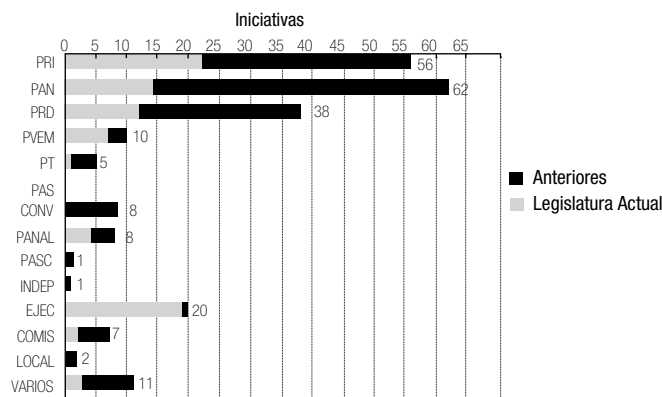
### Cámara de Diputados LXI Legislatura

Presentadores	Iniciativas				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LXI	Total de iniciativas dictaminadas de otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadores	Pendientes	Aprobados	Desechados	Aprobados	Desechados			
PRI	823	769	22	32	34	53	54	87	56
PAN	464	434	14	16	48	26	30	74	62
PRD	337	314	12	11	26	52	23	78	38
PVEM	176	165	7	4	3	22	11	25	10
PT	160	150	1	9	4	1	10	5	5
Convergencia	48	47	0	1	8	11	1	19	8
PANAL	174	147	4	23	4	15	27	19	8
Alternativa	0	0	0	0	1	4	0	5	1
Legisladores Ind.	14	14	0	0	1	4	0	5	1
Poder ejecutivo	25	6	19	0	1	1	19	2	20
Comisión Leg.	15	13	2	0	5	7	2	12	7
Congresos Locales	41	39	0	2	2	7	2	9	2
Varios	11	7	3	1	8	5	4	13	11
<b>TOTAL</b>	<b>2288</b>	<b>2105</b>	<b>84</b>	<b>99</b>	<b>145</b>	<b>209</b>	<b>183</b>	<b>354</b>	<b>229</b>

### Iniciativas Rechazadas, Pendientes y Aprobadas por Actor

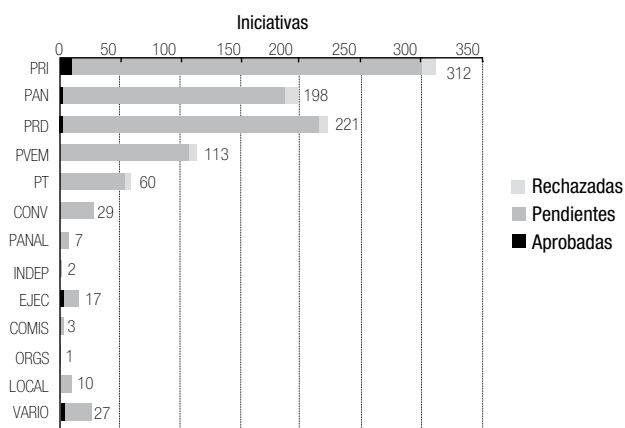


### Iniciativas Aprobadas en la Legislatura y Anteriores

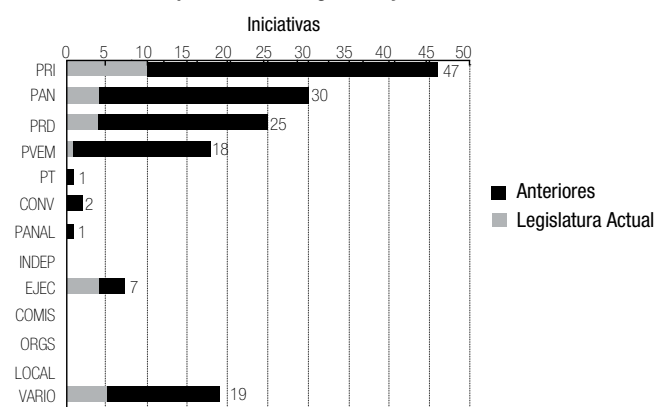


Senado LXI Legislatura									
Presentadores	Iniciativas				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LXI	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadores	Pendientes	Aprobados	Desechados	Aprobados	Desechados			
PRI	312	291	10	11	36	217	21	253	46
PAN	198	183	4	11	26	133	15	159	30
PRD	221	212	4	5	21	45	9	66	25
PVEM	113	108	1	4	17	120	5	137	18
PT	60	54	0	6	1	34	6	35	1
Convergencia	29	29	0	0	2	4	0	6	2
PANAL	7	7	0	0	1	9	0	10	1
Legisladores Independientes	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Poder ejecutivo	17	12	4	1	3	0	5	3	7
Comisiones Leg.	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Órganos de Gob.	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Congresos locales	10	10	0	0	0	0	0	0	0
Varios	27	22	5	0	14	63	5	77	19
TOTAL	1000	934	28	38	121	625	66	746	149

**Iniciativas Rechazadas, Pendientes y Aprobadas por Actor**



**Iniciativas Aprobadas en la Legislatura y Anteriores**



Por último, tenemos una tabla general que muestra la serie histórica del rendimiento legislativo desde la LVII legislatura.

Legislatura	Ejecutivo			Congresos locales			Legisladores		
	Presentadas	Aprobadas	%	Pres.	Aprob.	%	Pres.	Aprob.	%
LVII	56	50	89	35	7	20	667	144	22
LVIII	86	72	84	98	19	20	1459	351	24
LIX	77	60	77	129	24	18	2733	599	22
LX	71	56	78	109	16	15	4133	456	11
LXI	42	27	64	51	2	4	3195	349	11

## Una interpretación

Estos números muestran que en un contexto de gobierno dividido y pluralidad política corresponde un crecimiento exponencial en la presentación de iniciativas; tan sólo en la Cámara de Diputados la presentación de iniciativas se dispara de 641 en la LVII Legislatura a dos mil 866 en la LX Legislatura. En el caso del Senado, el crecimiento oscila de 117 iniciativas presentadas en la LVII Legislatura a mil 447 presentadas en la LX Legislatura. Ello contrasta con el grado de eficacia en el rendimiento legislativo, pues los 190 dictámenes generados en la LVII Legislatura representan 29.64% de las iniciativas presentadas, en tanto que para la LX Legislatura los 647 dictámenes generados representan 22.57% de las iniciativas presentadas. En el caso del Senado, los 39 dictámenes generados en la LVII Legislatura representan sólo el 33% de las iniciativas presentadas, en tanto que, en esta misma soberanía pero en la LX Legislatura los 227 dictámenes generados representan 15.68% de iniciativas atendidas.

El problema de eficacia del Poder Legislativo está sustanciado y enraizado en las comisiones. Si vemos el proceso de producción normativa como un sistema con entradas y salidas, diríamos que el repositorio de entradas (iniciativas) es muy grande en comparación con el de salidas (dictamen). Tal vez por ello ambas Cámaras del Congreso General expidieron, a su tiempo, su propio reglamento. El Reglamento del Senado entró en vigor el 1 de septiembre de 2010, en tanto que el de los Diputados fue aprobado en su pleno el 15 de diciembre de 2010. Se trata de instrumentos normativos que coinciden en la intención de acabar con la “congeladora” y normar, apremiar y acortar los tiempos de dictaminación de las comisiones legislativas.

No obstante, el problema del bajo índice de generación de dictámenes no empieza ni termina en las comisiones. Si esto es así ¿por qué no dictaminan las comisiones? ¿Qué dificultad práctica atraviesan? ¿Cuál es el embudo que las constriñe? A contrario sensu de la sanción legislativa que aprobó sendos reglamentos en ambas cámaras, los números muestran que no es amonorando los tiempos para dictaminar lo que se requiere. En este contexto, la pluralidad política y un gobierno dividido imponen el gran reto de la cooperación entre grupos parlamentarios hacia una agenda factible del Poder Legislativo mexicano. Una agenda tan urgente como inadvertida. Y es que antes de la LVII Legislatura imperaba un sistema de partido hegemónico que en los hechos controlaba eficazmente la construcción de mayorías parlamentarias. Empero, a pesar de que las condiciones materiales sobre la integración de los órganos legislativos han cambiado, el diseño de las normas que dan forma al proceso legislativo, no. Así tenemos un Congreso nuevo en reglas viejas, lo mismo que poner vino nuevo en odres viejas.

Para modernizar y actualizar el proceso legislativo se requiere pensar aisladamente tres fases: 1) Pre-producción legislativa, 2) Producción legislativa y 3) Post-producción legislativa. Huelga decir que, al día de hoy, el proceso legislativo se reduce al segundo apartado que hemos denominado aquí 2) producción legislativa, pero



este apartado debe ser enriquecido con figuras adecuadas a la pluralidad política imperante, tales como una revisión *ex ante* de la presentación de iniciativas realizada por un órgano facultado para desechar iniciativas antes de su presentación y con la sanción específica de no poder presentar una iniciativa semejante hasta el próximo periodo de sesiones; la obligación del órgano de aprobar una agenda legislativa de consenso de las fuerzas políticas, incluso antes del inicio de los periodos legislativos. Ello permitiría orientar los esfuerzos de la actividad legislativa de acuerdo con un centro funcional alrededor del cual girara todo; implementación de las metodologías de medición de impacto como prerequisite de dictaminación e incluso de integración de iniciativas y, finalmente, una evaluación *ex post* de la calidad normativa con un enfoque circular, o mejor, espiral, de retroalimentación entre las leyes aprobadas y las nuevas iniciativas a generar.

Ello significa que el Poder Legislativo no puede generar indicadores plenos de la actividad legislativa si antes no se cuestiona a sí mismo su nivel funcional y, en consecuencia, enriquece el diseño actual de su proceso de formación de leyes.

## Propuestas de rediseño y mejora

Un planteamiento de esta naturaleza requiere de una reflexión en torno a su funcionamiento y de una selección de las propuestas de rediseño y mejora de la organización del órgano legisferante. Fundamental para implementar las propuestas sería la voluntad política de los actores involucrados en un afán por recuperar la credibilidad, la confiabilidad y la transparencia en su compromiso con la sociedad, llevada al terreno de la producción de normas.

1. Integración de una encuesta nacional de prioridades al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica del país, con resultados integrados de acuerdo con una visión nacional y regional.



2. Rediseño del procedimiento para la integración de una agenda legislativa institucional con programación de tiempos de aprobación, con la finalidad de que sea presentada antes del inicio de los años legislativos, tomando en cuenta la encuesta nacional de prioridades y las promesas de campaña de los partidos políticos.
3. Interacción regional con otros congresos locales del país, a efecto de implementar "Intraparlamentarias" de carácter regional con mecanismos concretos de seguimiento de acuerdos.
4. Rediseño de las comisiones legislativas, a efecto de implementar los estudios de impacto (no sólo el económico o presupuestal sino también el jurídico y social) como prerrequisito para la integración del dictamen.
5. Implementación de mecanismos de evaluación ex ante y ex post, sobre la calidad de las iniciativas presentadas y aprobadas, de acuerdo con un criterio de eficacia y respecto de su objetivo central.
6. Replanteamiento del derecho de petición de los particulares y de las solicitudes de información con carácter vinculante en el proceso legislativo.
7. Establecimiento de foros de carácter legislativo, cuyo punto de partida sea la presentación de propuestas según las materias del trabajo legislativo por parte del universo de actores involucrados: públicos, privados y sociales. Dichos foros garantizarán la participación de la sociedad en el proceso deliberativo y deberán concluir con una declaratoria firmada de compromisos por parte de los sectores participantes y, al efecto, contarán con el apoyo de los institutos y organismos de estudio e investigación legislativa del país para realizar el análisis gradual de coincidencias que corresponda, y para el procesamiento del foro.
8. Establecer un criterio, válido para todos los Congresos del país, para la numeración de iniciativas y puntos de acuerdo, a fin de garantizar la trazabilidad de la información legislativa, de acuerdo con un criterio técnico de seguimiento de la información e integración de expedientes procesales por caso o materia.
9. Implementación del referéndum como mecanismo de construcción de legitimidad, con un criterio diferenciado en materia de reformas legales y constitucionales.
10. Establecimiento de un Parlamento Electrónico con la puesta a disposición de los ciudadanos de la información completa y ordenada de la actividad legislativa y con criterios de interacción con el ciudadano.
11. Generación de indicadores de la actividad legislativa con una previsión metodológica capaz de romper con la falacia del rendimiento legislativo y de problematizar la complejidad de la labor legislativa.

### Hacia una métrica adecuada al Poder Legislativo

Es claro que las dos grandes dimensiones de un fenómeno cualquiera son la forma y la sustancia, lo material

y lo inmaterial, lo cualitativo y lo cuantitativo. En consecuencia, una métrica balanceada y en equilibrio de la actividad legislativa debe incluir los dos grandes segmentos: lo cuantitativo y lo cualitativo, tomando en cuenta que el trabajo legislativo:

- Va más allá de contabilizar iniciativas presentadas y cotejarlas con las aprobadas, o qué fracción parlamentaria presentó más. Si ello fuera así, la resolución de los problemas nacionales sería así de simple.
- Tiene un impacto social, en lo económico y en las finanzas públicas; cada iniciativa llega a tener, incluso, un valor agregado. El asunto no es, pues, de cantidad sino de impacto.
- Está determinado por la agenda de cada grupo parlamentario y por el cruce de los consenso y acercamientos, en combinación y respuesta a demandas sociales, presiones de grupos de interés, y por los estudios de factibilidad manifestados en la exposición de motivos de cada iniciativa.
- Es complejo porque recorre una ruta de maduración en la que se le incorporan estudios, opiniones, debates, la deliberación pública, la negociación que busca coronarse con el acuerdo y un dictamen susceptible de aprobarse en el Pleno.
- Requiere de personal experto pero también del punto de vista de la representación social o de sectores de la sociedad; del análisis profesional de la constitucionalidad de cada propuesta, de los distintos enfoques disciplinarios (el derecho, la sociología, la economía, las finanzas, etc.), incluida la filosofía crítica que pone en el centro a la persona. Es posible que todo este proceso no se cumpla a cabalidad en cada uno de los casos, pero la intencionalidad cuenta y cuenta mucho.

Hay que considerar que el trabajo en comisiones es poco visible, y el de negociación mucho menos; en consecuencia, no se puede evaluar en términos de horas de trabajo destinadas, pero sí por sus resultados y por el esfuerzo dedicado a ello.

Así entonces, tomando en cuenta estos elementos y perseverando en la intención de desarrollar una metodología para evaluar el trabajo del Poder Legislativo mexicano nos disponemos a ofrecer un primer acercamiento, perfectible en consecuencia, segmentado en dos grandes apartados: lo cualitativo y lo cuantitativo. Iniciar esta empresa entraña cierta complejidad por la imbricación (cuali/cuanti) que existe entre los múltiples factores que inciden en el proceso.

### Lo cuantitativo

En este rubro, hay un documento interesante elaborado por el Centro de Estudios Espinosa Iglesias intitulado "Tendencias y Opiniones, Evaluación del Poder Legislativo", publicado en el No. 221, correspondiente

a Agosto de 2009 de la revista *Este País*, ejercicio coordinado por Jeffrey Weldon y Fernando Dworak, con la participación de Luisa Béjar Algazi, Uuc-Kib Espadas Ancona, Ricardo Espinosa Toledo, Adrian Gimete Welsh Hernández, Joy Langston Hawkes, Álvaro López Lara, Gustavo López Montiel, Ignacio Marván Laborde, Cecilia Mora Donatto, Aldo Muñoz Armenta, Jorge Romero, Luis Carlos Ugalde Ramírez, Francisco Valdés Ugalde y Helena Varela Guinot.

Este documento plantea indicadores de la actividad legislativa, de corte más bien cuantitativo y en dos segmentos genéricos. El primero establece cuatro segmentos de evaluación del órgano legislativo con base en sus funciones,<sup>6</sup> a saber: *i.*) Hacendarias o presupuestarias *ii.*) Facultades de Vigilancia, *iii.*) Facultades Legislativas, y *iiii.*) Gestoría y presentación de informes. Estos segmentos se derivan en tres dimensiones: 1) *La dimensión normativa e institucional (polity)*. ¿El funcionamiento del poder legislativo se adecuó a lo que establecen las normas aplicables?; 2) *La dimensión procedimental*, que se refiere al proceso político o a la interacción entre los actores tanto del parlamento como en relación con

el Ejecutivo (*polities*). ¿El funcionamiento del Legislativo contribuyó a la cooperación y gobernabilidad entendida como la capacidad institucional para tomar decisiones? y 3) La dimensión de política pública (*policy*) que se refiere a los resultados ¿Cómo se califica la política pública resultante? (Cfr. Espinosa Yglesias, 2009: 5).

Por su parte, el segundo segmento establece los siguientes reportes para los Grupos Parlamentarios: *i.* agenda del grupo parlamentario, *ii.* disciplina y gobernabilidad y *iii.* gestoría e informes; las cuales se desagregan en tres dimensiones A. perfil que guardan ante la opinión pública; B. capacidad de actuar cohesivamente; C. respeto que guardan a los reglamentos internos y D. Transparencia al conducir sus actividades de vinculación con la ciudadanía.

No obstante, en términos cuantitativos el esquema de evaluación se haría sobre la base de los resultados que arroje el Sistema de Información Legislativa, donde ya se ha diseñado la metodología para la captura, clasificación y extracción de información legislativa. Se trata de un sistema que busca administrar información legislativa completa, confiable y prácticamente en tiempo real.

6 Cabe señalar que este enfoque incluye criterios de transparencia tales como la publicación de las asistencias al Pleno o las votaciones.



## Lo cualitativo

En este rubro no hay todavía una propuesta acabada y concreta. Con todo, existen antecedentes notables. Cito por lo pronto el trabajo de Mara Hernández (Hernández, Mara *et al.*, 2009), donde se desarrolló una suerte de observación participante del proceso de formación de leyes -realizado por la vía indirecta de las entrevistas a profundidad ex post de la decisión legislativa.

De la lectura detallada del texto se coligen algunos parámetros cualitativos de la formación de leyes, tales como: a) Generación de acuerdos; b) Análisis de los factores que posibilitaron (y también los que imposibilitaron) el acuerdo; c) Balance sobre la efectividad de la negociación; d) Calidad de la deliberación; e) Mapeo de actores e intereses imbricados en cada uno de los pasos de las reformas de ley, tanto internos como externos a la actividad legislativa, f) Estudios de la adhesión a la ley; g) Espíritu de la negociación y de la generación de consensos; h) Posicionamientos sobre el tema; i) Evaluación del trayecto; j) Evaluación del resultado final; k) Adhesión y apoyo de las fuerzas políticas; l) Foros legislativos con la participación de los sectores afectados en apoyo al dictamen, m) Relación con la demanda ciudadana; n) Impacto de los medios en la reforma aprobada; o) Impacto de la decisión final; p) Nivel de inclusión y equidad dentro del proceso de negociación; o) Apego a tributos positivos como intercambio de argumentos basados en la razón, búsqueda del interés público y participación de buena fe de los actores; p) Generación de un diagnóstico de consenso que ubique la problemática a resolver y el resultado del proceso deliberativo; q). Legislación secundaria pendiente, derivadas de reformas constitucionales; r) Argumentación y pronunciamientos públicos, entre otros.

Estos son algunos ejemplos de indicadores cualitativos que, aún ellos, están sujetos a examen de viabilidad en su implementación, pero funcionan como una referencia útil de lo que la sociedad demanda como información relevante de la actividad legislativa.

No obstante, el diseño de indicadores de calidad del trabajo legislativo tendrá que tomar en cuenta los estudios previos de impacto: costo económico y en las finanzas públicas y el beneficio social, incluso de valor agregado que cada iniciativa pueda tener y, fundamentalmente, si con ello se atiende una demanda ciudadana.

## Comentario Final

De lo descrito líneas arriba se deriva que el Poder Legislativo requiere un rediseño interno a su organización y funcionamiento; registrar y evaluar su actividad y el grado de eficacia, así como generar información hacia la sociedad para que la evaluación final sea de los mexicanos, más allá del argumento del voto como único recurso de premio o castigo. Los resultados de las últimas encuestas arrojan ya una línea de acción para buscar afianzar la confianza ciudadana, y para ello el Poder Legislativo requiere cambiar de estrategia, dejar atrás lo que “siempre ha hecho” y romper esquemas inerciales que lo alejan de la demanda ciudadana.

La fórmula que subyace al nuevo diseño del Poder Legislativo es poner en el centro de su funcionamiento al ciudadano y sus demandas y, desde ahí, hacer crecer niveles concéntricos de funcionamiento que muestren, con elementos técnicos y claros, el cumplimiento de esta vinculación, pues, el ente legitimado para evaluar el desempeño debiera ser la sociedad organizada. Un nuevo Poder Legislativo está naciendo, empero, aún se requiere de la convicción y la voluntad política de los tomadores de decisión para facilitar este proceso.



## Fuentes consultadas

1. ESPINOSA Iglesias, Centro de Estudios, "Tendencias y Opiniones, Evaluación del Poder Legislativo" México, Este País, No. 221, Agosto 2009, pp. 4-8.
2. HERNÁNDEZ, Mara *et al.*; del Tronco, José; Sánchez, Gabriela. *Un Congreso sin minorías, mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México, FLACSO-Centro de Acción Cívica e Instituto Belisario Domínguez. 2009; 392 pp.
3. NOHLEN, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. México, Porrúa. Tomo I 785 pp. 2006 a), 785 pp.
4. LUHMANN: Niklas. *Confianza*. Trad. Darío Rodríguez Mancilla. México UIA-Anthropos 2005, 138 pp.
5. MITOFSKY, Economía Gobierno y Política. Monitor mensual de consulta Mitofsky. (Confianza en Instituciones) Enero 2010. <http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf>
6. Berlín Valenzuela, Francisco. *Diccionario de Términos Parlamentarios*, México, FCE 1997. <http://www.sil.gobernacion.gob.mx/portal>





# Fuero Militar: un asunto de corresponsabilidad entre Ejecutivo y Legislativo

Enrique Flores Ortiz\*

## Resumen

El presente trabajo explica el tema del fuero militar y la forma en la que está regulado en México. El documento analiza la iniciativa presidencial enviada al Senado de la República y valora sus alcances en esta materia. Asimismo, se indaga el caso de Rosendo Radilla Pacheco debido a que este derivó en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que conmina al Estado mexicano a armonizar la legislación relativa al fuero militar, de acuerdo a los estándares internacionales.

## Introducción

El objetivo de esta investigación es analizar la iniciativa presidencial en materia de fuero militar enviada al Senado de la República en octubre de 2010, a fin de valorar si atiende o no la resolución emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), derivada del caso Rosendo Radilla Pacheco, en la que se exige al Estado mexicano armonizar la legislación en la materia con los estándares internacionales.

La hipótesis que sostiene el documento refiere que la iniciativa representa un avance significativo en virtud de que amplía las atribuciones para que autoridades civiles conozcan y resuelvan algunos de los delitos del orden común, cometidos por los militares. Sin embargo, resulta limitada debido a que no cumple a cabalidad

las condiciones establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como tampoco los estándares internacionales a los cuales debe sujetarse, en términos del resolutivo de la CIDH emitido en el caso Radilla Pacheco.

Con el propósito de cumplir la sentencia emitida por la CoIDH, la investigación sugiere que el Senado de la República sea el que estudie el contenido de la iniciativa a la luz de los acuerdos que el Estado mexicano ha contraído en la materia con organismos internacionales defensores de los derechos humanos.

## El fuero militar en la legislación mexicana

Por *fuero militar* debemos entender aquella “excepción a la regla general que otorga la competencia del juzgamiento de los delitos a la jurisdicción ordinaria”. Constituyen hechos y actos que son objeto de regulación penal militar, es decir, aquellos que se encuentran subordinados a “reglas de comportamiento extrañas a las de la vida civil, que marcan una abierta incompatibilidad con el sistema punitivo a cargo de la jurisdicción ordinaria” (Mantilla Villegas 2006).

En el Estado mexicano, el ordenamiento constitucional y la legislación que regula el desempeño de las fuerzas armadas conservan un régimen de excepción en materia de justicia militar. Tal excepcionalidad es reconocida por la Constitución Política al establecer en el artículo 13 que:

\* Investigador en la DGEL: Política y Estado, del IBD.

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

Por su significado, este precepto ha sido materia de diversos análisis históricos, constitucionales y jurisprudenciales (Cossío Díaz, 2009). Sin embargo, hasta estos momentos no hay una precisión constitucional ni jurisprudencial que determine el papel que deben cumplir los tribunales civiles en delitos en los que hayan participado un militar y un civil, prevaleciendo en todo momento la figura del fuero militar, mecanismo que impide cualquier intervención de las autoridades civiles.<sup>†</sup>

La ColDH ha emitido una sentencia, como se expondrá más adelante, en la cual exige al Estado mexicano terminar con esta excepción y permitir que sean los tribunales ordinarios quienes juzguen delitos en los cuales estén involucrados militares contra la población civil. De igual forma la SCJN ha delimitado los casos en los que esta situación puede presentarse. La iniciativa presidencial que aquí se analiza pretende cumplir con estas exigencias, no obstante, se observan elementos que impiden su cumplimiento.

Vemos que en el terreno jurisdiccional, la interpretación del artículo 13 constitucional ha propiciado la formulación de algunas tesis aisladas en virtud de la complejidad de su contenido ya que “por un lado, establece el principio de igualdad ante la ley, prohibiendo la

† Históricamente, el fuero militar tiene sus orígenes en la Constitución de Cádiz de 1812. Originalmente, ese ordenamiento estableció un conjunto de privilegios “y exenciones en favor de los militares, tanto en negocios del orden civil, como en el caso de causas criminales sobre delitos del orden común y en los comprendidos en la ordenanza militar” (Cossío Díaz, 2009). De acuerdo con Cossío, esa fue la tendencia que prevaleció hasta que entró en vigor la llamada Ley Juárez (1855), mediante la cual se limitaron las competencias de las fuerzas castrenses.

Entre los cambios más significativos resalta la limitante establecida a los tribunales militares sobre sus competencias, ya que sólo se permitió la facultad para conocer de las causas criminales de delitos militares o mixtos cometidos por los integrantes del ejército así como su transferencia a los jueces ordinarios. A decir de Cossío, esto originó un cambio en la interpretación del fuero al pasar de un criterio personal a un criterio material que sería la comisión de un delito militar.

El Constituyente de 1857 restringió, en su artículo 13, la competencia de los tribunales militares al acotar el fuero de guerra, precisando que sólo tendría lugar en caso de presentarse delitos y faltas contra la disciplina militar, reservando a la ley secundaria la facultad de fijar dichos casos de excepción (Cossío, 2009: 7). Este asunto provocaba discusiones amplias en el espacio político, incluso desde antes de 1857 (Ver González Oropeza, 2006: 190).

En los debates sobre el fuero militar que tuvieron lugar en el Constituyente de 1917, la *litis* del asunto fue “si debía o no subsistir el fuero de guerra o militar” (Cossío, 2009: 8) dada la actuación que los militares habían tenido en la vida civil durante el siglo XIX y a la que deberían estar sujetos a partir de la nueva Constitución. La aprobación del artículo 13 en los términos establecidos hasta la actualidad no reflejó el consenso general, pues el registro de la votación fue de 122 diputados a favor del fuero militar, contra 61, es decir, apenas las dos terceras partes de los legisladores estuvieron de acuerdo en conservar esta figura.

expedición de normas privativas y marcando el carácter de generalidad y abstracción de las mismas. Consecuente con ello, se prohíben los tribunales especiales o juicios por comisión, que son los tribunales *ad hoc* encargados de aplicar sanciones a un grupo social determinado que se rige por sus propias reglas. Lo anterior daña el principio de igualdad, donde las leyes, y los tribunales derivados de ellas, deben ser los mismos para todos los miembros de la sociedad” (González Oropeza, 2009:186).

De esta manera, la interpretación emitida por la SCJN ha establecido que para que tenga lugar el fuero militar o de guerra, deben darse dos condiciones, a saber: 1) que sean militares los sujetos de responsabilidad; y 2) que su conducta esté ligada al deterioro de la disciplina militar o el decoro de la institución armada, por lo que si el delito imputado es civil, aunque sea militar el que lo cometió, debe ser juzgado por los tribunales ordinarios<sup>‡</sup> (González Oropeza, 2006:186).

Los hechos ocurridos en distintos momentos del escenario mexicano han puesto en tela de juicio el fuero militar, particularmente cuando en la existencia de un delito participan un militar y un civil y, más aún, cuando el primero observa una conducta activa, mientras el segundo lo hace de manera pasiva. Esta situación es derivada de un número amplio de delitos estipulados en el Código de Justicia Militar.

Al respecto, González Oropeza (2006) clasifica los delitos definidos en ese ordenamiento, y que se encuentran acordes a lo establecido en el artículo 13 constitucional, es decir, que entran en el esquema del fuero militar; de igual manera distingue los que considera que deberían suprimirse del Código en virtud de que no es necesario que sean cometidos por militares para que sean sancionados por la ley ordinaria, en términos del artículo 21 constitucional.<sup>§</sup> Para este especialista, dicha tipificación de conductas especiales hacia los militares provoca que el Código incurra en “un vicio de inconstitucionalidad”, ya que impide llevar al conocimiento de los tribunales ordinarios hechos o delitos cometidos por las fuerzas castrenses cuando todas estas conductas delictivas entran en la ley ordinaria (González Oropeza, 2006: 189).

La interpretación del precepto constitucional referido tiene relación directa con el artículo 57 del Código. Cossío Díaz encuentra que desde su expedición, la SCJN buscó armonizar ambos ordenamientos con el propósito de “hacer admisible el contenido de la legislación secundaria con el texto constitucional” (Cossío Díaz, 2009:11). Esta situación propició que, derivado de la interpretación a la que fue sometida la norma constitucional, la SCJN haya emitido tesis aisladas en dos momentos distintos con relación al fuero militar en el que no lograron precisar la *litis* del asunto: el último enunciado del artículo 13 constitucional que dice que “cuando

‡ Esta referencia es tomada por González Oropeza (2006:186) del *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XI, p. 1392 y t. VI, p. 90; t. XII, p. 535 y t. LVIII, p. 1875. Suprema Corte de Justicia.

§ Este precepto determina en el segundo párrafo que “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.”



en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

En este sentido, Cossío apunta dos variables esenciales que no han logrado ser compaginadas: el devenir histórico legislativo, por un lado, y el jurisdiccional, por el otro. Mientras que en el primero, la competencia de los tribunales militares sólo se actualiza para conocer de los delitos y faltas con exacta conexión con la disciplina militar; el segundo muestra una discrepancia, ya que no ha sido analizada la norma constitucional en su integralidad y ello impide hacer un contraste completo de la norma secundaria (el Código) con la norma constitucional (artículo 13). Este problema se reproduce por un lado, atentando contra el interés del individuo y, por otro, dejando intacta la justicia militar.

El hecho se nutre con asuntos en los cuales los militares se ven involucrados en delitos contra civiles. Casos de tortura, privación de la libertad y desaparición forzada de personas son asuntos que impactan en la esencia jurídica del artículo 57, fracción II, inciso a) del ordenamiento referido, que han sido sometidos al conocimiento de la CIDH y a resolución de la CoIDH.

En estos casos se encuentran los expedientes de Reyes Penagos, Julieta y Enrique Flores (43/96) y las Hermanas González Pérez (53/01), en los primeros se denuncian violaciones cometidas por el ejército y la Policía Judicial del estado de Chiapas; en el segundo, violaciones cometidas por miembros del ejército (González Oropeza, 2006: 194).

Otro caso no menos importante, y en el que se ven involucrados miembros de las fuerzas castrenses, es el de la señora Rosendo Cantú. De acuerdo a la demanda de la CIDH el caso se refiere a la supuesta responsabilidad internacional del Estado por violación en materia de derechos humanos cometidos el 16 de febrero de 2002.

Sobre el particular, el 31 de agosto del 2010, la CoIDH emitió la sentencia, a través de la cual pide en su resolutive 12 que el Estado debe “adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido en la presente Sentencia” (CIDH 2010, 97).

### Caso Rosendo Radilla Pacheco

En el espacio de la vida militar existen serias debilidades en el sistema de justicia, en el que se distinguen rasgos de impunidad en el desempeño de las fuerzas castrenses cuando hacen acto de presencia en la vida pública. En el marco de las décadas de los sesenta y setenta, cuando surgen diversos movimientos guerrilleros en algunos puntos de la República Mexicana las acciones militares llegaron al terreno de los excesos y abusos contra la población civil. Diversas organizaciones han documentado datos sobre torturas, detenciones y desapariciones de personas a cargo de los militares durante esa etapa.

En el año 2001, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) creada



por el Ejecutivo federal, acreditó 476 casos de desapariciones forzadas. Otro dato fue el que ofreció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el informe de 2001, donde refiere que fueron examinados 532 casos, de los cuales, al menos 275 personas fueron arrestadas, torturadas y desaparecidas por las fuerzas armadas. Asimismo, el organismo no cuenta con elementos para confirmar la existencia de las 257 personas restantes. En el ámbito externo, HRW creó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias que documentó 208 casos, mismos que están pendientes de ser resueltos.

Uno de los casos más representativos sobre este asunto es el de Rosendo Radilla. De acuerdo a la demanda interpuesta por los familiares ante la CoIDH y recogida por Human Rights Watch (HRW) (2009),<sup>\*\*</sup> los hechos ocurrieron de la siguiente forma:

Rosendo Radilla Pacheco fue detenido por elementos militares el 25 de agosto de 1974 cuando viajaba en autobús con su hijo de 11 años de edad en el estado de Guerrero. Cuando el autobús se detuvo por segunda vez en un retén militar, los soldados ordenaron a los pasajeros que descendieran. Luego de que tres militares revisaran el autobús y las pertenencias de los pasajeros, permitieron que todos regresaran a sus asientos, pero informaron a Rosendo que quedaba detenido por “componer corridos”, un tipo de música popular mexicana. Rosendo le pidió a su hijo, a quien le habían permitido irse, que informara a su familia que lo habían detenido las fuerzas armadas.

Rosendo fue visto por última vez en las instalaciones militares de Atoyac de Álvarez, Guerrero, en 1974. De acuerdo con testigos, los soldados le vendaron los ojos, le ataron las manos, lo torturaron y lo amenazaron con que “[lo arrojarían] al agua como comida para los pescados”.

Aún se desconoce el paradero de Rosendo.

<sup>\*\*</sup> CIDH, “Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra los Estados Unidos Mexicanos. Caso 12.511. Rosendo Radilla Pacheco”, 15 de marzo de 2008, sección C, párr. 87, en Human Rights Watch. **México. Impunidad Uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública.** New York, 2009, p. 31.

# Más de 200 casos de secuestro están sin resolver...

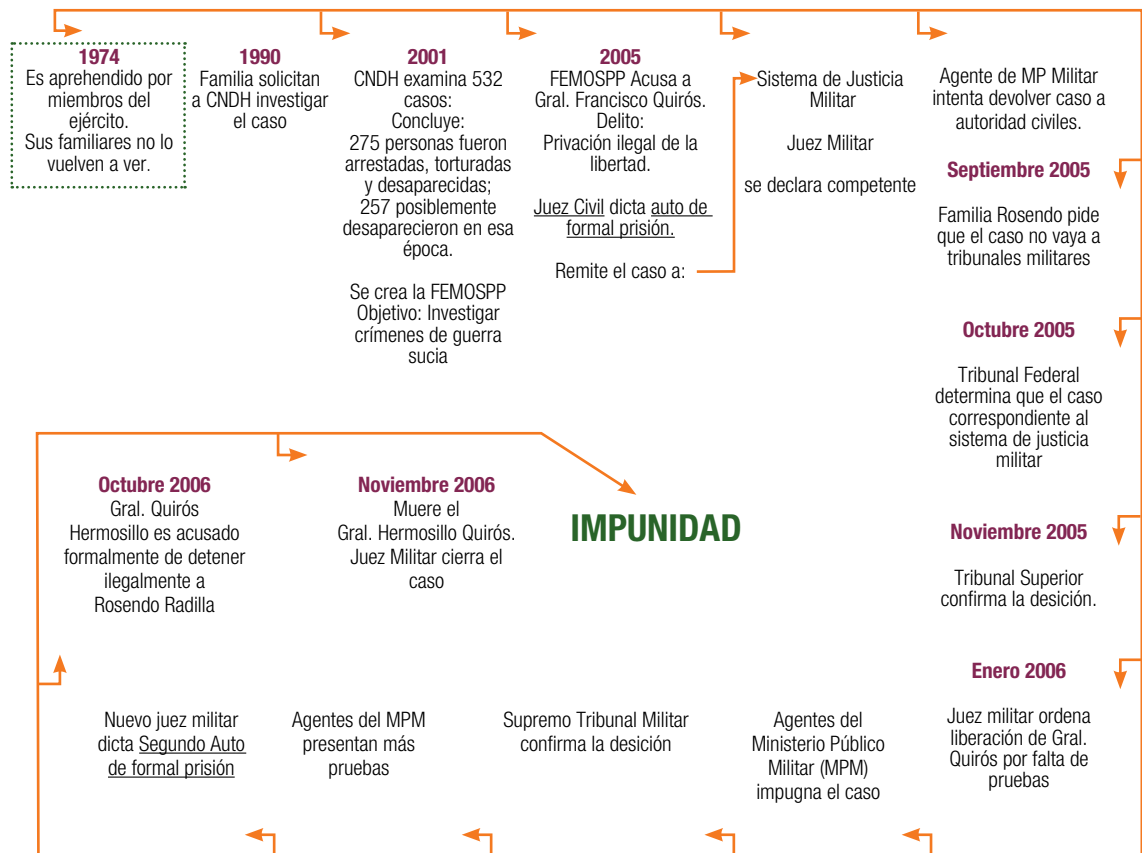


Para la familia del señor Radilla, desde el momento de su desaparición, no sólo el sistema de justicia mexicano se convirtió en un obstáculo para conocer su paradero sino también el miedo y temor ante la respuesta de los militares. De acuerdo con los reportes de HRW, fue en el año de 1990 cuando los familiares interpusieron una queja en la recién creada CNDH. El asunto tardó en oficializarse más de una década pues en el 2001 esta Comisión difundió una lista de 532 casos examinados. Después de oficializarse el caso, la FEMOSPP, al inves-

tigar los crímenes de la guerra sucia, encontró al responsable de la desaparición del señor Radilla; en tales circunstancias, en el 2005 interpuso una acusación formal contra el Gral. Francisco Quirós Hermosillo por el delito de privación ilegal de la libertad.

A partir de ahí, ocurrió una serie de sinergias cuyo final desembocó en el terreno de la impunidad al fallecer el acusado, después de habersele dictado un segundo auto de formal prisión. La siguiente figura ilustra la ruta trazada en el caso que nos ocupa:

**Figura 1. Caso Rosendo Radilla. Ruta hacia la impunidad**



Fuente: Elaboración propia con información tomada de HRW, 2009

Como puede distinguirse en la figura, en dos ocasiones se dictó auto de formal prisión; en la primera, sin embargo, el juez civil tuvo que remitir el caso al aparato militar. Llama la atención la interpretación que hace el juez cuando los familiares intentan interponer un juicio de amparo para que el caso no vaya a la justicia militar. Al rechazar la solicitud, el argumento del juez fue que “el derecho mexicano no incluye impugnar decisión sobre qué sistema de justicia es competente para juzgar un caso.”

**El caso en la esfera internacional.  
Una ruta parsimoniosa**

El 15 de noviembre de 2001 la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México llevaron el caso Radilla a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Cuatro años después el tema cobró otra dimensión.

De acuerdo con la descripción del caso expuesto en la sentencia, desde el momento que la Comisión recibió la queja, el asunto tardó aproximadamente ocho años en resolverse como puede observarse a continuación:

- 15 de noviembre de 2001: la CIDH recibe denuncia.
- 12 de octubre de 2005: la CIDH declara admisible la petición.

- 27 de julio de 2007: la CIDH aprueba un “Informe de Fondo” en el que formula sendas recomendaciones al Estado mexicano.
- 15 de agosto de 2007: es notificado el Estado
- 13 de marzo de 2008: la CIDH considera que “el Estado no había cumplido plenamente con sus recomendaciones.”
- 15 de marzo de 2008: la CIDH somete a la Corte una demanda contra el Estado mexicano.
- 23 de noviembre de 2009: declara sentencia la Corte.
- 15 de diciembre de 2009: la Corte notifica al Estado mexicano la sentencia.

En términos de la sentencia, las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado mexicano son múltiples. En este sentido, llama la atención la negligencia del gobierno mexicano para aceptar la recomendación que exige implementar modificaciones legislativas, particularmente porque México es un Estado parte y, en este esquema, las reglas de la Convención establecen al respecto que “los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (Art. 2. CIDH).



**Figura 2. Serie de transgresiones del Estado mexicano a los derechos humanos. Caso Rosendo Radilla**

Derechos transgredidos	Documento Normativo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida.</li> </ul>	(arts 7.1, 5.1, 5.2, 3 y 4.1 CADH)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de respetar y garantizar derechos y libertades reconocidos por la Convención, en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco.</li> </ul>	(Art. 1.1 CIDH, arts I y XI de la CIDFP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación del derecho a la integridad personal.</li> </ul>	(arts 5.1 y 5.2 CADH)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez. Sentencia.</li> </ul>	( arts 8.1 y 25.1, 1.1 y 2 (CADH) arts I incisos a), b) y d), IX y XIX de la (CIDFP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.</li> </ul>	(artículo 2 de la CADH; I y III de la CIDFP)

En el estudio del caso, en los párrafos 272 y 273 de la sentencia se expresa que en tiempos de paz, dicha jurisdicción debe desaparecer o, al menos, reducirse a lo mínimo. Acto seguido, este órgano de justicia va más allá al dejar sentado que “En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados

a las funciones propias de las fuerzas militares” (272). En segundo lugar, determina los alcances de los órganos de justicia castrense en la *litis* de este asunto, en los siguientes términos: “...tomando en cuenta la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento



de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria” (273).

La ColDH afirma también que “las figuras que se ven afectadas son ‘el derecho al juez natural y a *fortiori*, el debido proceso’ el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia. El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial” (273). Este último enunciado considera dos principios ausentes en el ejercicio de los aparatos de justicia militar en México: independencia e imparcialidad. Por el caso que nos ocupa, la ColDH conminó al Estado mexicano no sólo a tipificar el delito de Desaparición Forzada de Personas, Violación y Tortura, sino a definir la penalización para los actores que en este delito tengan o hayan tenido participación, así como también, la exigencia de jueces independientes e imparciales, apegados a principios éticos y normativos. Por tal razón el resolutivo 10 expresa que

10. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 337 a 342 de la presente Sentencia.

Una vez tipificado el delito, subsecuentemente la ColDH determinó en su sentencia la obligación de penalizar el delito; en este sentido, conminó al gobierno mexicano a modificar el artículo 215 A del Código Penal Federal (CPF), en los siguientes términos:

11. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia

### **Respuesta presidencial a la exigencia de la ColDH. Caso Rosendo Radilla vs Estados Unidos Mexicanos**

En octubre de 2010, el Ejecutivo envió al Senado una iniciativa de decreto en la cual propone reformas a varios ordenamientos en materia de justicia militar.<sup>††</sup> Del documento presidencial, los asuntos competentes en este estudio son los considerados en los resolutivos 10 y 11 de la sentencia, es decir, los artículos 57, fracción II, inciso “a” del Código y 215 A y 215 B del CPF como a continuación se describen.

<sup>††</sup> Código de Justicia Militar, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley que Establece Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

**Figura 3. Modificaciones propuestas en la iniciativa presidencial**

ORDENAMIENTO	TEXTO ACTUAL	TEXTO MODIFICADO
CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR	<p>Artículo 57.- Son delitos contra la disciplina militar:</p> <p>I. ...</p> <p>II.- Los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan:</p> <p>a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;</p> <p>b). a e)...</p> <p>Cuando en los casos de la fracción II, concurran militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar.</p>	<p>Artículo 57.-...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>Los delitos de Desaparición Forzada de Personas, Violación y Tortura, previstos en los artículos 215-A y 216 del Código Penal Federal, así como 3 y 5 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, cometidos en agravio de personas civiles, serán competencia de los Tribunales del Fuero Federal.</p> <p>Cuando de las diligencias practicadas en la investigación de un delito, se desprenda la probable comisión de alguno de los contemplados en el párrafo anterior, inmediatamente el Ministerio Público Militar deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas y remitirla al Ministerio Público de la Federación. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aún cuando en su realización se haya aplicado este Código y con posterioridad del Código Federal de Procedimientos Penales.</p> <p>b). a e)...</p> <p>Cuando en los casos de la fracción II, concurran militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar, salvo en el supuesto del segundo párrafo del inciso a) de dicha fracción, en el cual serán competentes los tribunales federales correspondientes, sin perjuicio de que los delitos contra la justicia militar sean conocidos por los tribunales militares.</p>
CÓDIGO PENAL FEDERAL	<p>Artículo 215-A.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.</p> <p>Artículo 215 B. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.</p>	<p>Artículo 215 A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que por sí o a través de otros realice, consienta, autorice o apoye la privación de la libertad de una o más personas y propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma; o se niegue a reconocer dicha privación de la libertad, o se niegue a informar el paradero de la persona.</p> <p>Lo dispuesto en el párrafo anterior, también podrá ser cometido por un particular cuando actúe por orden, consentimiento o apoyo de un servidor público.</p> <p>Este delito prescribirá en un plazo de treinta y cinco años.</p> <p>Respecto de este delito no procederá la amnistía, el indulto, beneficios preliberacionales ni sustitutivo alguno.</p> <p>Artículo 215 B...</p> <p>Al particular que cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrán prisión de diez a veinticinco años y de quinientos a dos mil días multa.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Fuente: Elaboración propia.





Como puede apreciarse, las enmiendas propuestas por el presidente Calderón buscan definir la competencia del fuero militar. Sin embargo, no logra configurar un cuerpo legal completo que responda a las exigencias de los organismos en la materia y genere certidumbre sobre el desempeño futuro de las fuerzas armadas. La iniciativa ha provocado opiniones críticas en cuanto a su contenido e intencionalidad. Los representantes de los organismos internacionales de derechos humanos se muestran en desacuerdo en virtud de que no resuelve el problema de fondo.##

### El problema que enfrenta la iniciativa

En primer término, la sentencia de la CoIDH es clara en conminar el apego de la normatividad en materia de justicia castrense a los estándares internacionales. Esto significa ajustar las normas del ejército a la disciplina estrictamente militar y desvincular sus órganos internos de justicia cuando haya delitos que perseguir en los que sus miembros y civiles se encuentren vinculados. En este último caso, los delitos deberían ser competencia de la justicia ordinaria.

No obstante, la propuesta presidencial estima la participación de órganos de justicia militar en supuestos en los que estén involucrados un militar y un civil. En este marco, el fuero militar se aparta de los estándares internacionales pues, de acuerdo a Cossío Díaz (2009: 41), cuando aún exista este instrumento, debe cumplir los siguientes elementos:

## El director ejecutivo de Human Rights Watch, José Miguel Vivanco calificó la iniciativa de insuficiente y cuestionó el papel de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) al eludir las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de los derechos Humanos (El Universal, 2010). De igual manera, fue calificada por Amnistía Internacional al distinguir que no hay cambios en la investigación de alegaciones de abusos, en tanto que continúan las investigaciones penales siendo atendidas por la jurisdicción militar. La Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) consideró un "muy limitado catálogo de exclusiones que se incorporan a la iniciativa" (Cimacnoticias, 2010).

- Estar destinado a juzgar sólo a militares por delitos militares.
- Tener sólo competencia para conocer de delitos o faltas militares, esto es, aquellos que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.
- No tener jurisdicción sobre civiles bajo ninguna circunstancia.
- No tener competencia para conocer de asuntos en los que la víctima u ofendido sea un civil aunque el delito sea cometido por un militar, y
- No tener competencia para juzgar violaciones a los derechos humanos.

En el caso que nos ocupa, el artículo 57, fracción II del ordenamiento multicitado, conserva en el segundo párrafo del inciso "e" la intervención de los órganos de justicia militar en el supuesto en el que "concurran militares y civiles"; esto nos conduce al mismo esquema de las tesis aisladas referidas que no han resuelto el problema. En consecuencia, el asunto no atiende las condiciones que fijan los estándares internacionales.

Siguiendo a Cossío (2009: 42), en 1999 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a través de un grupo de trabajo, consideró que ante la existencia de algún órgano de justicia militar deben respetarse cuatro límites: los primeros tres están determinados por A) la incompetencia de ese órgano para juzgar; 1) a civiles; 2) a militares si entre las víctimas hay civiles; y 3) a civiles y a militares cuando se atenta contra el orden o sistema democrático establecido; y B) el órgano no debe contar con autorización para imponer pena de muerte.

En las tres sentencias pronunciadas por la CoIDH (casos Rosendo Radilla, Fernández Ortega y Rosendo Cantú) se conmina al Estado mexicano a armonizar el artículo 57 con los estándares internacionales. La iniciativa presidencial, en este caso, se observa limitada. Aquí, conviene preguntarnos ¿cuáles son las razones que impiden al Ejecutivo federal cumplir formalmente con las exigencias de la CoIDH? No es descartable la idea de que el juego político que hay en el interior del aparato militar influya y sea determinante en la postura del Ejecutivo federal como lo expone Garduño en el análisis que hace sobre la configuración del ejército durante el siglo XX (Garduño 1994).

### Consideraciones finales

En el análisis del tema encontramos que la SCJN, en varios momentos del siglo XX, discutió y formuló algunas tesis aisladas en relación con el sentido del artículo 13 constitucional relacionado con el fuero militar. Asimismo, se mencionaron las dos condiciones que de acuerdo a este órgano jurisdiccional deben cumplirse para que tenga lugar el fuero militar: 1) que sean militares los que lo cometieron, y 2) que su conducta esté ligada al deterioro militar, de modo que si el delito que se le imputa es civil, aunque sea militar, deberá ser juzgado por un tribunal ordinario. En la iniciativa presidencial, no se cumple esta condición, dado que se conserva la participación del órgano de justicia militar.

Por tal razón, tampoco se cumple lo establecido por la CoIDH en la sentencia del caso Rosendo Radilla



(párrafo 273) en el sentido de que en un sistema democrático, donde el estado de derecho debe prevalecer, la jurisdicción militar no es el método apropiado para investigar, juzgar y sancionar a responsables en casos de violación a los derechos humanos, sino que es competencia de los tribunales civiles.

En la misma tesitura, la iniciativa presidencial se aparta de los estándares internacionales pues en este punto, incumple con uno de los criterios fijados por el grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en virtud de que el órgano militar

no debe juzgar delitos en los que concurren militares y civiles.

En términos generales, la iniciativa conserva la participación del cuerpo de justicia militar en casos en los que concurren militares y civiles. No es precisa en el papel activo o pasivo de quienes se ven inmersos en una situación de delito entre estos dos actores. De acuerdo a los criterios internacionales en la materia, y a los términos exigidos por la CoIDH, la iniciativa presidencial debe ser analizada con un mayor alcance en el espacio parlamentario a fin de cubrir estas lagunas.



## Bibliografía

- Carbonell, Miguel (2002). "El rol de las fuerzas armadas en la Constitución mexicana". Revista *Iust et Praxis*. Derecho en la Religión. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca, Chile.
- Garduño Valero, Guillermo J. R. "El ejército mexicano, el poder incógnito". Revista *Iztapalapa*, Núm. 34. julio-diciembre de 1994, pp-91-106.
- González Oropeza, Manuel (2006). *El fuero militar en México. La injusticia de las fuerzas armadas*. [www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/11.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/11.pdf)
- Pablo Moloznik, Marcos. "Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito". Revista *Nueva Sociedad* No. 213. enero-febrero de 2008.

## Documentos de los órganos judiciales

- Caso Fernández Ortega y otros vs México. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. (actualizado a mayo de 2008). Organización de Estados Americanos- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Informe No. 24/09. Caso 11.822. Solución Amistosa. Reyes Penagos Martínez y otros México. .OEA- CIDH. 20 de marzo de 2009
- Memorial en Derecho ante la Corte Interamericana de derechos Humanos. Caso Rosendo Radilla Pacheco. Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL). Washington D.C. Julio de 2009. <http://www.cejil.org>
- Voto particular en relación con el amparo en revisión 989/2009. Cossío Díaz, José Ramón. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)



# Reforma Política, Ciudadanía y Derechos Humanos: El Consenso de Primavera

---

Luis Mendoza Cruz

## I. Introducción

El 27 de abril del 2011 se aprobó en la Cámara de Senadores el dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Para la formulación de tal dictamen sirvieron de base las diversas iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática. En dichas propuestas legislativas se observa concurrencia en el planteamiento de temas, con las debidas diferencias en los planteamientos concretos en materia constitucional.

En este sentido, al analizar las iniciativas referidas, es posible encontrar un hilo conductor que cruza los distintos planteamientos. En efecto, los autores de las iniciativas coinciden en la necesidad de reformas de naturaleza política que atiendan situaciones presentes desde hace varios años, así como nuevas problemáticas que han surgido con la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión.

Al respecto, cuatro grandes vetas se entrecruzan en lo que puede llamarse el Consenso de Primavera para la Reforma Política, a lo que se suma la reforma en materia de derechos humanos recientemente aprobada:

1. Integración al texto constitucional de varias “cartas ciudadanas” consistentes en nuevas formas para asegurar mayor participación de la sociedad y de la ciudadanía en los asuntos públicos.
2. Régimen Político. En este aspecto se consideran la regulación constitucional para la sustitución presidencial en caso de ausencia absoluta de su titular, o en la hipótesis en que éste solicitara licencia temporal para ausentarse del cargo, así como las propuestas relativas a la iniciativa preferente, la reconducción presupuestal y el veto del Ejecutivo en esta materia.
3. Fortalecimiento de la rendición de cuentas mediante la reelección legislativa consecutiva y las facultades a los congresos de los estados para establecer las bases de elección de legisladores locales y ayuntamientos.
4. Es también inherente al proceso de reforma política el tema de derechos humanos recientemente declarado reforma constitucional.

La finalidad de la reforma política es avanzar en un conjunto de adecuaciones que de manera integral y armónica permitan fortalecer la gobernabilidad democrática y mejorar el diseño institucional, así como definir soluciones que eviten que en el caso de discrepancia entre los poderes del Estado, se generen situaciones de parálisis o incertidumbre que terminarían afectando la marcha de la economía en su conjunto o impactando la concordia social.

Respecto de las propuestas que propusieron instaurar la segunda vuelta en la elección presidencial, reducir el número de legisladores, reformar las actuales fórmulas de acceso a las cámaras o incidir en las reglas de mayo-

ría, por su trascendencia, y la necesidad de escuchar a todos los actores involucrados, los grupos parlamentarios convinieron abordar en un momento posterior esta temática mediante, quizá, una Ley de Partidos Políticos.

## II. Cartas ciudadanas

La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que contiene la propuesta legislativa: Se trata de abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimientos que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas.

### a) Sistema de partidos: transparencia y rendición de cuentas.

Las críticas al sistema de partidos deben mover a reflexión y cambios, pero sin demoler lo que se ha construido. Los partidos políticos son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensable para la consolidación y expansión del sistema democrático. No hay democracia sostenible sin partidos políticos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Los partidos políticos, como en toda democracia, son el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presentan en una sociedad plural como la mexicana; a ellos corresponde la tarea de aglutinar y organizar, bajo principios y reglas democráticas, a quienes se identifican con sus visiones y propuestas, para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular. Para que los partidos políticos cumplan con las funciones y propósitos que la carta magna les señala, no basta la competencia entre ellos, ni la vigilancia de las autoridades electorales. Ahora, conforme la sociedad es más plural y compleja, es necesario que los propios ciudadanos cuenten con la posibilidad de exigir a los partidos democracia interna, transparencia y rendición de cuentas, y que esa exigencia cuente con el medio idóneo para, en su caso, competir con ellos sin necesidad de pasar por sus filas o acudir a su registro legal, situación que ha sido plasmada en la reforma.

### b) Candidaturas Independientes

Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas. México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que se considera en el dictamen de la reforma política es el que postula que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato



a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que la Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular desde la ciudadanía misma.

#### c) Iniciativa ciudadana

Asimismo, se incluyó en la reforma política del Senado la propuesta de llevar a la carta magna el derecho de los ciudadanos a presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley o decreto. La iniciativa ciudadana ha permitido, en otras experiencias, estimular el interés de la sociedad por el trabajo y las decisiones del congreso o parlamento; ha fortalecido la vinculación entre representantes y representados, al propiciar en los primeros una práctica de mayor contacto con sus electores y ha permitido que el derecho de minoría, consustancial a la democracia moderna, encuentre una nueva forma de expresión.

#### d) Consulta popular

A las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana, se le agregó, en el proceso dictaminador, la consulta popular en temas de trascendencia nacional. Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada "democracia semidirecta", como los son el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta popular es que puede ser propuesta por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje respecto de la lista nominal de electores que definiría la propia Constitución, y con los demás requisitos que determine la ley. Tanto el Ejecutivo federal como una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos cámaras, pueden activar el mecanismo de la consulta popular, pero en todo caso, se requerirá que sea aprobada por mayoría de votos en las dos cámaras, y no así para las consultas convocadas por los ciudadanos. Previo a la con-

vocatoria que realice el Congreso de Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Por racionalidad y eficacia, la consulta popular deberá celebrarse el mismo día de la jornada electoral federal, y será organizada y desarrollada por el Instituto Federal Electoral, bajo las normas y procedimientos que determine la ley. Lo anterior permite, por una parte, racionalidad en el uso de recursos públicos destinados a fines electorales, y por la otra, hará que las campañas electorales adquieran un mayor contenido de discusión programática al propiciar que partidos y candidatos se pronuncien sobre los temas de las eventuales consultas populares.

### III. Régimen político

Transcurrida una década desde la alternancia en el Poder Ejecutivo no se han producido cambios significativos en las normas constitucionales que regulan la relación entre poderes, lo que en no pocas ocasiones se ha traducido en disensos y conflictos que ponen a la sociedad en situaciones de incertidumbre o riesgo de parálisis institucional. Esto hizo necesario dar pasos hacia la reforma democrática del sistema de gobierno, a fin de en las nuevas condiciones de pluralidad y alternancia se generen los bienes públicos que la sociedad demanda, en la democracia, como fue planteado en los Diálogos de Minería al amparo de la Ley para la Reforma del Estado.

La reforma política no produce, por sí misma, crecimiento económico ni genera empleos, pero sin ella todo sería más complicado.

Es por lo anterior que se propuso incorporar a la carta magna tres mecanismos inéditos en nuestra historia constitucional, pero de reconocida experiencia normativa y práctica en otras naciones democráticas, como son la iniciativa preferente para el Ejecutivo federal; el derecho de observación del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la denominada "reconducción presupuestal".

#### a) Iniciativa preferente

La iniciativa preferente ha sido exhaustivamente analizada y discutida por el Legislativo. La propuesta contenida en la iniciativa del Ejecutivo fue intransitable para el Senado, pues supone una "afirmativa ficta" que implicaría dotar al Ejecutivo de la facultad de legislar por vía indirecta, lo que es contrario a la historia y al sistema democrático del gobierno mexicano.

El derecho comparado y el estudio de las mejores prácticas en esta materia muestran que la iniciativa preferente es un medio, una vía, para que el Ejecutivo tenga garantía constitucional de que el Congreso habrá de pronunciarse sobre las iniciativas de reforma legal que aquél señale al momento de presentarlas; el carácter de preferente no prejuzga ni condiciona la decisión que adopte el Poder Legislativo, solamente asegura la atención del asunto en un plazo predeterminado en la

propia norma constitucional. En este sentido, en 2008, el Senado había aprobado ya un proyecto legislativo sobre la iniciativa preferente, que establecía la obligación de atender las iniciativas con ese carácter en un plazo perentorio o la Mesa Directiva las sometería a consideración del Pleno para votarlas como fueron enviadas por el Ejecutivo federal.

Así, se propuso que el Ejecutivo federal tuviera el derecho de presentar, al inicio de cada período ordinario de sesiones del Congreso, hasta dos iniciativas con carácter preferente, o señalar con esa calidad una o dos que estén pendientes de dictamen, sin haber sido originalmente señaladas por el propio Ejecutivo como preferentes. La Cámara de origen, a través de las comisiones ordinarias de dictamen y del Pleno respectivo, deberá pronunciarse en un plazo de 30 días, y si no lo hiciera, la iniciativa del Ejecutivo, en sus términos y sin mayor trámite, será sometida a discusión y votación ante el pleno. Igual plazo y procedimiento se observará en la cámara revisora.

Por estar sujetas a un procedimiento diferente, que supone la aplicación de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución, las iniciativas de reforma o adición constitucional no podrán ser objeto de trámite preferente.

Con la reforma propuesta se consideró que se obtiene un adecuado equilibrio entre el derecho del Poder Ejecutivo a señalar la preferencia que decide otorgar a sus iniciativas ante el Congreso y la potestad soberana de este último para aprobar, rechazar o modificar las iniciativas presidenciales, dentro de los plazos y con los procedimientos que establecerá la Constitución y reglamentará la Ley del Congreso.

#### **b) Presupuesto de Egresos de la Federación**

En México se ha tenido un largo debate respecto de la posibilidad constitucional de que el Ejecutivo realice observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente aprueba la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva. El debate motivó en el pasado reciente una sentencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le otorgó la razón al Ejecutivo.

A la luz del estudio de la historia y doctrina constitucionales de México y del derecho comparado, fue necesario definir la polémica desde el texto mismo de la carta magna, y se otorgó en el dictamen al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, el derecho explícito de observar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que apruebe la Cámara de Diputados. Sin embargo, a fin de guardar congruencia con el dispositivo que establece el artículo 72 constitucional para la formación y aprobación de las leyes, y a fin de evitar conductas perniciosas por parte del Ejecutivo, se dejó establecido que en el caso de observaciones parciales o total al PEF, todo el proyecto volverá a la Cámara de Diputados, la que deberá

resolver al respecto, cumpliendo el requisito de que las observaciones presidenciales sólo podrán ser superadas mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. En tanto la Cámara de Diputados resuelve lo conducente, el Ejecutivo no podrá promulgar ni publicar las partes no observadas del PEF.

#### **c) Reconducción presupuestal**

Aunado a lo anterior, se propuso en el dictamen materia del presente artículo, la llamada "reconducción presupuestal", en virtud de la cual, si el Congreso de la Unión no aprobare la Ley de Ingresos, o aprobada ésta el Ejecutivo la observa ("veta") y ello hace imposible la aprobación del PEF en tiempo y forma, o si aprobada la Ley de Ingresos llegado el día en que el decreto del PEF debe entrar en vigor, no estuviese aprobado por la Cámara, o publicado y promulgado en tiempo y forma, seguirá en vigor las Ley de Ingresos del año inmediato anterior o, en su caso, el PEF del año inmediato anterior, o ambos.

En todo caso, la reconducción presupuestal respecto del PEF sólo será aplicable a los gastos obligatorios por ley, en tanto la Cámara de Diputados aprueba el PEF del año que corresponda y el Ejecutivo lo promulga y publica. De aprobarse por la Cámara de Diputados en el más breve plazo posible, el Congreso de la Unión deberá establecer en la ley en la materia cuáles son los gastos "obligatorios", ya que hoy en día ese concepto y su desarrollo se encuentran contenidos en un reglamento expedido por el Ejecutivo.

Se consideran como gastos obligatorios en tanto erogaciones relevantes para mantener la estabilidad económica y política del Estado:

- 1) Pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.
- 2) Percepciones ordinarias de los servidores públicos, así como las erogaciones de seguridad social y fiscales inherentes a dichas percepciones.
- 3) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del artículo 2, apartado B de la Constitución Política.
- 4) Obligaciones contractuales plurianuales, cuya suspensión implique costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública.

La solución constitucional propuesta es congruente con los principios de división y equilibrio de poderes; asegurará el ejercicio responsable de las facultades de cada uno de los poderes que intervienen en la formación y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. La sociedad tendrá, con esta reforma, una garantía de seguridad y confianza en que los servicios públicos básicos no se verán interrumpidos por la discrepancia o conflicto entre poderes, y

que los agentes económicos y la economía en su conjunto no padecerán sobresaltos por el mismo motivo.

**d) Ratificación de titulares de los órganos reguladores**

En la misma dirección, y para establecer nuevas formas de relación y cooperación entre poderes, se integró la propuesta para que la Cámara de Senadores disponga de la facultad de ratificar las designaciones que el Ejecutivo de la Unión realice de comisionados de tres de los órganos reguladores más importantes en materia económica. De aprobarse esta propuesta en la Cámara de Diputados, los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco), de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) serán designados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores.

Con tal medida se busca alcanzar que quienes ejercen esas altas y complejas tareas de Estado estén sujetos a un mecanismo de designación y ratificación que asegure tanto sus conocimientos previos y experiencia probada en la materia en que ejercerán sus facultades, como un desempeño con visión de Estado, sin quedar sujetos a la presión o intereses del gobierno que los designó, ni de los legisladores que los confirmaron. Lo que se propone es un mecanismo de pesos y contrapesos de probada eficacia en nuestra propia experiencia y en otras latitudes.

**e) Sustitución del titular del Ejecutivo federal en caso de ausencia total**

Aun cuando, por fortuna, desde la última reforma constitucional en materia de sustitución del Presidente de México en caso de falta absoluta, el dispositivo previsto y vigente en la carta magna no ha sido aplicado, son muchas las voces que advierten sobre lo incompleto de las normas al respecto, funcionales en un régimen con predominio casi absoluto de un partido político. Se consideró que había llegado el momento de actualizar esas normas para adaptarlas a las diversas hipótesis plausibles, así como para evitar que, en cualquier momento, la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión quede vacante, así sea por un lapso breve.

Conforme a las normas vigentes, *grosso modo*, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente procederá a designar un presidente provisional y convocará de inmediato al Congreso para que éste, cumplido el requisito de asistencia de por lo menos las dos terceras partes de su integrantes, se erija en Colegio Electoral y designe al presidente interino o sustituto; lo primero, en el caso de que la falta se produzca dentro de los dos primeros años del mandato, en cuyo caso, el mismo Congreso deberá emitir la convocatoria a elecciones extraordinarias. Si

la falta absoluta se produce dentro de los cuatro años finales del mandato, el Congreso designa un presidente sustituto para que concluya el periodo del ausente. Cabe anotar que, conforme al texto constitucional vigente, si la falta absoluta se produce estando reunido el Congreso, no existirá presidente provisional sino que el Congreso se erige de inmediato en Colegio Electoral para designar al interino o al sustituto, según sea el caso. En todo caso, si se designa presidente provisional por la Comisión Permanente, el así nombrado no podrá ser designado posteriormente por el Congreso como interino ni como sustituto.

Bajo las normas vigentes, queda abierta la posibilidad para diversas situaciones indeseables para la salud de la República y de la sociedad:

Que la Comisión Permanente no se reúna de inmediato, o que haciéndolo no exista acuerdo -votos- para designar al presidente provisional, en cuyos casos el Poder Ejecutivo de la Unión estaría acéfalo por el tiempo que demore la Comisión Permanente en alcanzar acuerdos.

Que estando reunido el Congreso, éste no se instale en Colegio Electoral, o haciéndolo no se alcance la votación para designar presidente interino o sustituto, en cuyo caso el Poder Ejecutivo de la Unión estará acéfalo, en tanto se produce el acuerdo.

Que existiendo presidente provisional, el Congreso, erigido en Colegio Electoral, demore en designar presidente interino o sustituto, según sea el caso, lo que provocaría que la provisionalidad del designado por la Comisión Permanente se pudiese prolongar por tiempo indefinido.

Cualquiera de las circunstancias antes descritas tendrían su origen en una omisión constitucional: no existe un mecanismo, una norma, que provea la sustitución en automático del Presidente de la República; situación que en otras naciones se cubre con la existencia del vicepresidente de la República, o con la designación constitucional del funcionario que deba suplir de inmediato al ausente, sin mayor trámite, con carácter de responsable del despacho, en tanto se designa al funcionario definitivo.

Ese es el vacío que la reforma propuesta pretende cubrir, de forma tal que en ningún momento la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión esté vacante.

Después de analizar varias alternativas, se propuso que la falta absoluta del Presidente de la República sea cubierta con el sistema de prelación, en calidad de encargado provisional del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Secretario de Gobernación, o en ausencia de éste por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y en ausencia de ambos, por el Secretario de Relaciones Exteriores. Con ello, ya no sería necesario



que la Comisión Permanente designe un presidente provisional, sino que se limitará a convocar de inmediato al Congreso para proceder conforme lo determina el artículo 84 constitucional. En armonía con la propuesta anterior, se propone que quien ocupe provisionalmente la presidencia, pueda ser designado como presidente interino o sustituto, según sea el caso, manteniéndose, sin embargo, la prohibición absoluta para que pueda ser electo para el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos una vez concluido el periodo de su mandato.

Complementario a lo anterior, se propuso acotar las facultades de nombramiento de quien ocupe provisionalmente la presidencia de México, de tal forma que no pueda remover ni nombrar secretarios de Estado ni procurador general de la República, sin autorización previa del Senado. Lo anterior, en razón del origen de su encargo y de la provisionalidad del mismo. Con esta medida se pretende asegurar también la adecuada marcha del gobierno que se encontraba en funciones al momento de ocurrir la falta absoluta del Presidente de la República.

En el proyecto de la reforma política se propuso regular también otras hipótesis de falta absoluta del Presidente de la República, como son las establecidas en el artículo 85 constitucional, para los casos siguientes: que llegado el día de la renovación del Poder Ejecutivo la elección no estuviese hecha, o que habiendo sido celebrada haya sido declarada nula por la autoridad jurisdiccional competente; en ambos casos, dado que hay un Presidente constitucional en funciones, el Congreso de la Unión dispone del tiempo suficiente para designar al presidente interino que se encargará del mandato a partir del 1 de diciembre, así como para emitir la convocatoria a elecciones extraordinarias.

Una hipótesis extrema que nuestra Constitución contempla expresamente, es que el día de la toma de protesta no se presente el presidente electo, produciéndose la falta absoluta. En ese caso no podría operar la sustitución prevista en el artículo 84 constitucional, ya que no estarían en funciones los Secretarios de Estado que pueden ocuparse provisionalmente de la Presidencia. En ese caso se propuso que el presidente de la Cámara de Senadores asuma provisionalmente el Poder Ejecutivo de la Unión, en tanto el Congreso designa al presidente interino. Se ha optado por esta propuesta en virtud de que el Presidente de la Cámara de Diputados lo es también del Congreso General, que deberá reunirse de inmediato para cumplir la delicada tarea antes señalada.

Finalmente, con el objetivo de prever cualquier situación de bloqueo por razones de votación en la Comisión Permanente a la convocatoria para que el Congreso de la Unión se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, según sea el caso, se propuso establecer que

la citada convocatoria será aprobada por mayoría de votos, y no por dos terceras partes como hasta ahora dispone el texto vigente.

Con este conjunto de propuestas, aunadas con la de el inciso siguiente, se manifiesta la convicción de que la República habrá de ganar en certidumbre para casos extremos como los previstos en los textos que se pretenden reformar, y que la sociedad dispondrá de mejores condiciones para transitar por coyunturas críticas como las que implica la falta absoluta del Presidente de la República.

En la ley, el Congreso de la Unión establecerá los plazos, términos y condiciones para cumplir con la delicada tarea que la Constitución le asigna en tales casos.

#### **f) Licencia temporal del Presidente de la República**

En la propuesta de reforma se propone también regular de manera más precisa las licencias temporales que el Congreso puede otorgar al Presidente de la República, para lo cual se determinó que si la licencia es por hasta 180 días naturales, el Secretario de Gobernación se ocupará provisionalmente del despacho de la Presidencia, pero si la ausencia del titular del Ejecutivo es por más de 180 días naturales, se considerará como falta absoluta y se procederá en términos del artículo 84 de la Constitución.

### **IV. Fortalecimiento de la rendición de cuentas; más poder a los ciudadanos**

#### **a) Reelección de legisladores**

En la misma línea de pensamiento y objetivos descritos en párrafos anteriores, se propone un cambio de gran dimensión consistente en hacer posible la reelección inmediata de legisladores federales y locales, diputados a las legislaturas de los estados y del Distrito Federal. Este tema ha sido debatido y explorado a lo largo de varias décadas. México y Costa Rica son los dos únicos casos de naciones democráticas que no permiten la reelección inmediata de legisladores. La prohibición, introducida en nuestra Constitución a principios de los años 30 del siglo pasado, fue necesaria en el marco de un sistema con frágiles equilibrios políticos, para garantizar la capilaridad en el sistema político, lo que impidió la perpetuación de un mismo grupo en el ejercicio de los cargos de elección popular o en las altas esferas del poder gubernamental.

Actualmente, una sociedad más compleja y diversificada ha dado lugar a un sistema caracterizado por la pluralidad y la alternancia en todos los órdenes de la representación política y en los cargos ejecutivos de elección popular. El objetivo de la no reelección inmediata de legisladores ha perdido sentido en esta nueva realidad, mientras que cada día es más necesario abrir paso a la profesionalización de legisladores, de que sólo





la continuidad en el cargo de elección popular sancionada por el voto popular, puede construir carreras parlamentarias.

La posibilidad de reelección inmediata es un poderoso acicate para que los legisladores estrechen su relación con los electores, al tiempo que dota a éstos de un poder que han tenido, sólo de manera casual, que es el de premiar o castigar, a través del voto, a sus representados. En este sentido, la reelección inmediata empodera al ciudadano frente a sus representantes, lo que estimulará el interés de aquellos en los asuntos públicos y el trabajo del Poder Legislativo. Se trata, en suma, de una reforma de profundo sentido democrático.

Como toda buena reforma, ésta debe estar acompañada de las medidas que eviten excesos y permitan a la sociedad evaluar sus resultados. En esa dirección es que se propone limitar la posibilidad de reelección inmediata a un periodo (seis años) para los senadores, y a dos periodos (de tres años cada uno) a los diputados federales. Con lo anterior, se asegura que la capilaridad y renovación que deben estar presentes en todo sistema democrático, se mantengan.

Tratándose de los diputados locales, corresponderá a las legislaturas de los estados, conforme a los procedimientos de reforma a su respectivas constituciones, determinar si introducen la posibilidad de reelección inmediata, pero en todo caso, deberán sujetarse al límite establecido para los diputados federales, y establecer periodos de mandato obligados de tres años, y de esa forma evitar la dispersión y heterogeneidad de los calendarios electorales a nivel nacional. El Pleno del Senado dispuso, además, dejar a los Congresos la potestad de establecer las bases de elección de los ayuntamientos, con lo que la reelección consecutiva sería posible en el nivel municipal.

En congruencia con el principio y prácticas republicanas de que quienes integran una legislatura no deben beneficiarse en forma directa e inmediata de sus propias decisiones, el régimen transitorio contenido en el proyecto de decreto, establece que la reforma al artículo 59 constitucional entrará en vigor al inicio de la siguiente legislatura federal (2012), de forma tal que ninguno de los senadores o diputados propietarios de la actual legislatura, o de los suplentes que hayan entrado en funciones de propietario, podrán beneficiarse de la reforma. Lo mismo se dispone respecto de los diputados a las legislaturas de los estados que lleguen a aprobar la reforma conducente a la Constitución local respectiva.

## V. La Reforma en materia de derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos se concretó el día 18 de mayo de 2011 con la aprobación por el Congreso de Tamaulipas, que se convirtió en el Legislativo 16 en refrendarla, con lo que se cumplió así el requisito previsto en los términos del artículo 135

constitucional. La declaratoria de reforma constitucional respectiva fue realizada por el senador Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Comisión Permanente y uno de sus principales impulsores, en la sesión realizada el 1° de junio de este mismo año, en la que expresó el siguiente mensaje:

*“La declaratoria que hemos realizado es de una importancia trascendental, no son cambios de forma, lo sabemos todos nosotros que participamos en ella.*

*Representan un avance decisivo en la plena armonización del marco normativo interno con la legislación internacional en materia de derechos humanos.*

*Es el paso más importante que México ha dado en muchas décadas, para que todas las personas cuenten en nuestro país con la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.*

*Es por ello que los diversos grupos parlamentarios representados en la Comisión Permanente desean participar, comentando la importancia de esta decisión del Congreso y de México en su conjunto.*

*Será la mejor manera de que los legisladores federales celebremos y nos congratulemos por el interés con el que los Congresos estatales analizaron, discutieron y aprobaron esta importante reforma constitucional.*

*Así, ahora el Constituyente permanente se pronunció a favor de esta reforma, y con ello se asume por parte de las entidades federativas el compromiso de garantizar la autonomía y el fortalecimiento de la organización de protección de los derechos humanos en nuestro país.”*

Es evidente que la celeridad en su aceptación por los congresos estatales es una muestra del consenso logrado sobre este particular por todas las fuerzas políticas en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

La reforma cambia el término “individuo” por el de “persona” e incorpora el derecho al goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales que haya ratificado México, así como de las garantías para su protección. Por otra parte, incorpora la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la aplicación de las normas de derechos humanos, así como el Principio Pro Persona y se establece que la prohibición de toda discriminación por motivo de las preferencias sea de manera explícita la referente a preferencias sexuales de las personas.

Se establece que el respeto a los derechos humanos deberá contemplarse en la educación que imparta el Estado; se señala que en el caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tendrá derecho de solicitar asilo y por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. Asimismo, se permite armonizar las disposiciones constitucionales con el espíritu de incorporación de los derechos humanos y se establece la prohibición para autorizar la celebración de tratados o convenios que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en todos los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Se instituye que la organización del sistema penitenciario deberá estar basada en el respeto a los derechos



humanos. Se añade, además de la suspensión de garantías, el supuesto de restricción de las mismas, y se enfatiza que lo que se restringe o suspende es el ejercicio de los derechos, así como las garantías. Se modifica el término “se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde” por el de “se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde”.

Se plasman en la Constitución los derechos que no podrán ser restringidos ni suspendidos en caso de una declaratoria de Estado de excepción, y se puntualiza que no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Se especifica que se deberá fundar y motivar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías con base en los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Se otorga al Congreso la facultad para decretar el fin de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, lo cual dejaría sin efecto cualquier medida legal o administrativa y que el Ejecutivo no podrá observar este decreto, y por otra parte se plantea que durante la restricción o suspensión, la SCJN deberá revisar de oficio e inmediatamente el decreto expedido por el Ejecutivo, y pronunciarse con la mayor prontitud.

Se incorpora el derecho de audiencia previa a que el Ejecutivo expulse a persona extranjera y se remite a la ley que fundamentará los supuestos de la misma, así como el procedimiento, el tiempo y el lugar de la detención. Se agrega que en materia de política exterior también se deberá observar el principio de respeto, protección y promoción de los derechos.

Se asigna a la CNDH la facultad de investigación de la SCJN establecida en el segundo párrafo, trasladándola al artículo 102 constitucional. En este artículo, en su apartado B, se establece que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán publicar las razones de su negativa y se insta a que los servidores públicos estarán obligados a responder a las recomendaciones y en caso de no hacerlo así deben fundar y motivar su negativa y pudiendo ser llamados a comparecer ante el Senado, la Comisión Permanente, o en el caso de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, debiendo comparecer ante la legislatura local para explicar el motivo de su negativa.

Se faculta a la CNDH para conocer quejas en materia laboral, y a partir de ello podrá emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia de violación de derechos humanos laborales.

El dictamen establece la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas. Por otra parte, se establece que la elección del titular de la CNDH y de los integrantes del Consejo



Consultivo de la misma, así como de los titulares de los organismos públicos estatales, deberán ajustarse a un procedimiento de consulta pública, en un procedimiento transparente.

Por último, la reforma establece expresamente que la CNDH esté en posibilidad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federal, estatales y del DF que vulneren derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En su régimen transitorio, es de destacarse que se establece un año como plazo máximo, a partir de la entrada en vigor del decreto para expedir la ley que regule el tercer párrafo del artículo 1° constitucional sobre reparación de las violaciones a los derechos humanos; la ley reglamentaria del artículo 11 constitucional sobre el asilo, la cual regulará su procedencia y excepciones; la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; la ley reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de personas extranjeras; y la legislación correspondiente al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos.

La reforma representa el paso más importante que el país ha dado en muchas décadas, para que todas las personas cuenten con la protección de los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales. Con ello, la carta magna se pone a la vanguardia en el derecho moderno constitucional. Además, todas las autoridades, tanto administrativas como judiciales, tienen la obligación de interpretar las normas de manera favorable para las personas (principio *pro persona*), con lo cual el juez encargado de decidir los asuntos bajo su conocimiento deberá ponderar entre normas constitucionales y un control previo de convencionalidad, antes de arribar a la decisión.

En este tenor, también es necesario puntualizar que se trata de un reconocimiento constitucional de instrumentos internacionales preexistentes, como la Decla-

ración Universal de los Derechos Humanos avalada en 1948. México se está actualizando en su régimen constitucional de manera certera gracias al consenso logrado por el Legislativo.

El camino recorrido no estuvo exento de obstáculos; con su aprobación se logró sortear posiciones extremas y hasta reduccionistas de algunos sectores. Estas situaciones se superaron; la razón y el buen criterio jurídico lograron prevalecer.

Por ello, es importante que el Poder Legislativo disponga la legislación secundaria que se desprende de la reforma, particularmente en una ley integral de reparación por violaciones a los derechos humanos, asilo, estado de excepción y organismos de protección de los derechos humanos y en la que particularice las nuevas facultades a la CNDH.

La discusión y debate sobre el cambio político que México requiere se ha desarrollado en numerosos libros, en múltiples ensayos y en artículos que se publican día con día en la prensa o en las revistas especializadas. Ese debate habrá de continuar y nutrir el trabajo de los poderes de la Unión, en especial del Poder Legislativo.

En la formación del Consenso de Primavera en el Senado, se palpa que quienes lo han suscrito han tenido en cuenta, además de las numerosas iniciativas que se integraron a la misma reforma política, los foros de análisis que el Senado convocó al respecto, en especial el Seminario Internacional sobre Reforma Política, celebrado en enero de 2010, al que concurrieron especialistas, nacionales y extranjeros, legisladores y el entonces Secretario de Gobernación. En materia de derechos humanos, el principal impulso provino de los esfuerzos de la CENCA, en los diálogos del Palacio de Minería al amparo de la Ley para la Reforma del Estado, así como

en las propuestas integradas por el GPRI del Senado en materia de reforma política.

La reforma aprobada en el Senado que se turnó a la Cámara de Diputados, y la recientemente declarada constitucional en materia de derechos humanos, son el resultado de más de una legislatura de trabajo, a partir de los esfuerzos de diálogo y construcción de acuerdos de la CENCA, de múltiples reuniones de intercambio de ideas; del rico y aleccionador debate, y sobre todo de entender lo que los ciudadanos quieren, lo que la sociedad demanda.

Se ha especulado en el sentido de que la Cámara de Diputados bloquea la reforma; sin embargo no puede ignorarse el hecho fundamental de que el Congreso está en receso, como lo manda la Constitución, y si bien existe siempre la posibilidad de que la Comisión Permanente convoque a un periodo extraordinario de sesiones, esto sería sólo posible si existiesen dictámenes en materia específica para legislar. Caso contrario, el Congreso abrirá su siguiente periodo ordinario el próximo 1 de septiembre y procederá en consecuencia. Tal es el aspecto formal.

Es comprensible el ánimo un tanto exigente con el que en los medios se clama por la aprobación de ésta y otras reformas indispensables; sin embargo las modificaciones constitucionales, por su trascendencia y calado, nunca podrán ser automáticas. Aún suponiendo que la cámara baja aprobara la reforma política, restaría todavía el refrendo del Constituyente Permanente, esto es, de la mayoría de las legislaturas estatales, lo que no suele suceder de manera automática. Por ejemplo, la reforma en materia de derechos humanos, no obstante lo relevante que es, requirió casi un año en concluir su proceso legislativo, restando aún las leyes secundarias para asegurar su plena vigencia en todos los órdenes.

## Bibliografía

- CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1965.
- CÁRDENAS, Jaime. *Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución, Hacia una nueva Constitucionalidad*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2000.
- CARPISO Mac Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999.
- CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 1ª ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2001.
- DWORAK, Fernando F. *¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una perspectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México, El legislador a examen*, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?, Memoria del III Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, T. II, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1987.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, 8ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª reimpresión, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- VALADÉS, Diego, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, IEEM, México 2011. 76 pp.

## Fuentes

- Iniciativas:
- De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. 27 de abril de 2011.
- Del Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 23 de febrero de 2010
- De los Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera y Raúl Mejía González, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 76 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 11 de noviembre de 2010.
- Del Senador Raúl Mejía González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de diciembre de 2010.
- De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, el que contiene proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 8 de marzo de 2011.

A man in a dark suit is standing on the right side of the page, placing a large white puzzle piece into a larger structure of white puzzle pieces. The puzzle pieces are scattered on the floor and some are already assembled into a tall, vertical wall on the left side of the page. The background is a plain, light color.

# La regulación del **cabildeo** en **México**

Teresa Libertad Ganado Guevara

## Resumen

Aún cuando la práctica del cabildeo en el Poder Legislativo se realice dentro del marco de legalidad, puede fomentar corrupción y tráfico de influencias. Es precisamente este tipo de problemas que existen en torno a esta actividad los que podrían subsanarse con una regulación específica de la materia, que a su vez fomente el buen desempeño de las funciones públicas y la participación de la ciudadanía.

\* Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

## Introducción

Dado que el término *cabildeo* alude a los esfuerzos por influir en la toma de decisiones concernientes a la política del Estado, la práctica de esta actividad ha sido siempre objeto de sospecha por parte de la opinión pública, asociándola a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés con mayor poder económico, político u organizativo, produciendo falta de credibilidad en las instituciones en las que se desarrolla. Aunado a esto, puede resultar contrario al interés público, si se permite que sean los recursos económicos de los *cabilderos* los que influyan en las decisiones y no la mejor argumentación que se presente (Reynoso, 2006: 85-134).

Si bien con la aprobación de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, tendientes a regular la citada actividad, se reconoce e implementa una mayor transparencia, todavía presenta algunas lagunas, en razón de que si partimos de que el objeto de regulación de dichos ordenamientos es el funcionamiento interno y organización de las cámaras, luego entonces no es el instrumento jurídico idóneo para regular las actividades de los particulares y sancionar las conductas anómalas que se presentan con motivo de esta actividad.

Estas conductas, en su mayoría, han sido detectadas en las distintas legislaciones extranjeras que regulan la materia, así como en varias de las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, lo que hace de la regulación específica el medio idóneo para prevenir y combatir las prácticas de corrupción que puedan originarse.

Asimismo la experiencia internacional no solo nos demuestra la necesidad de regular ésta actividad, sino también, como todo ordenamiento, su eficacia girará en torno a la voluntad política de poder realizarla.

## El cabildeo en México

En México, hasta antes de la alternancia política que se da en 1997 (al perder el PRI la mayoría en la Cámara de Diputados), el *cabildeo* se practicaba sólo como una actividad exclusiva del Presidente de la República o bien, de los secretarios de Estado. Como resultado, el Congreso mexicano actuó como un agente del Ejecutivo que durante años aprobó las iniciativas presidenciales de manera automática.

La pluralidad política abrió las puertas a más actores para ejercer esta actividad. Hoy día, las autoridades locales y federales son de origen y signo partidista distintos. De esta manera, los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se han visto en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen (Gómez, 2008:97).

En este sentido, el *cabildeo* no busca recibir una respuesta cualquiera, sino aquella acorde con sus intenciones, por ello, es necesario determinar qué intereses

albergan, a quién representan, cuál es su objetivo y, en su caso, en qué se traducirá el ver logrado su objetivo. Una vez hecho esto, corresponderá a los legisladores determinar los costos o beneficios sociales de las políticas públicas que significará, en su caso, el adoptar y plasmar en la ley dichos intereses.

Si bien esta práctica no es ilícita, es el modo de actuar de los *cabilderos* para conseguir las resoluciones deseadas, lo que fomenta sospechas y prácticas desleales, si se permite que las decisiones respecto al asunto tratado sean resueltas por los recursos aportados, o bien por los posibles resultados (pérdidas de apoyos, desprestigio político) que puedan asumir si se resuelve en un sentido diferente. En ese contexto, el *cabildeo* pierde toda legitimidad. Cuanto mayor sea la transparencia, y menor el misterio con el que se planteen las posiciones de los actores involucrados mayor aceptación tendrá por parte de la opinión pública; asimismo, permitirá a los electores tener una relación más estrecha con su representante y evaluar de cerca su trabajo (Garita, 2006, 13).

Es precisamente este tipo de problemas en relación al *cabildeo* que podrían ser subsanados con una regulación específica en la materia, sin que a su vez afecte el flujo de información que se proporcione al proceso legislativo, ya que si hemos comentado la connotación negativa alrededor de esta actividad, podemos decir que enriquece la visión de los legisladores en el proceso de toma de decisiones y propicia un mayor acercamiento con los representantes.

En este punto, sería relevante indagar la perspectiva de la experiencia internacional en países como Estados Unidos y Perú, que cuentan con una regulación específica de la materia, sin pretender transcribir en su totalidad las leyes o códigos que la regulan, sino con el propósito de hacer énfasis en las disposiciones más relevantes, que incluso han servido como referencia de las distintas iniciativas presentadas en torno a la regulación específica del *cabildeo*, ante el Congreso de la Unión.

## Derecho comparado, el caso de Estados Unidos

Como comenta Mauricio Reynoso (2006:118), la larga evolución legislativa en materia de *cabildeo* en los Estados Unidos de Norteamérica, corresponde con una igualmente larga evolución de la práctica del *cabildeo*. Esto resulta evidente si observamos que la *Lobbying Disclosure Act* (LDA) tiene como objetivo principal transparentar la actividad de los *cabilderos* profesionales.

De acuerdo con la LDA, *Lobbyist* (agente dedicado al *cabildeo*) se define como aquella persona que es compensada para comprometerse en ciertas actividades relacionadas con el *cabildeo*, en nombre de un cliente. Existen dos clases: Aquellos empleados de una organización o negocio que son compensados para *cabildear* en su nombre a los cuales se les denomina *in house*, y los miembros de una empresa dedicada al *cabildeo*, que se comprometen a realizar prácticas de *cabildeo* para clientes externos, conocidos como *outside*.

Por *lobbying* (*cabildeo*), se entiende el intento de influir en la aprobación o rechazo de alguna legislación, así como la adopción o rechazo de normas que regulen alguna área específica. La forma más común del *lobbying*



es el enfrentamiento cara a cara con los legisladores, con el objeto de influir en sus decisiones o inactividad en el Congreso (Garita, 2006,40).

Ahora bien, la LDA obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de *lobby* o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contendrá: El nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente).

Las sanciones establecidas por violaciones a la LDA se resumen en una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión por no más de 5 años, según señala el Senado de Estados Unidos en su página web.

Hay que enfatizar que, de acuerdo con la legislación norteamericana, el registro de actividades de cabildeo no es obligatoria tratándose de organizaciones que utilicen a sus propios empleados para llevar a cabo prácticas de cabildeo, si el gasto no excede a 10 mil dólares en un periodo trimestral; en el caso de una empresa especializada en cabildeo, no será necesario si el ingreso total de un cliente no excede de 2 mil 500 dólares.

Aunado a lo anterior, el registro de actividades debe incluir el cliente, el profesional del cabildeo, las áreas en las que se busca influir y los temas específicos en los que se realizan las actividades, así como revelar la cantidad de dinero que se ha utilizado para financiar el cabildeo, situación no prevista en nuestros ordenamientos.

Tanto en la legislación norteamericana como en el reglamento de la Cámara de Diputados, al cabildeo se le reconoce la retribución material o económica por realizar esta actividad.

La reglamentación interna de las cámaras, en términos generales, no previene el comportamiento y el proceso que deben observar los legisladores a la hora de ser contactados por los cabilderos, así como las sanciones previstas en caso de que los cabilderos busquen transgredir el buen funcionamiento legislativo.

### La regulación del cabildeo en Perú

El primer y único país que ha regulado el cabildeo en América Latina es Perú con la expedición de la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de Julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI).

El objeto de la ley es regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar



la transparencia en las acciones del Estado, regulando también cuestiones relacionadas con el Poder Legislativo. Se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente.

Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional.

En relación al informe semestral que compete a las personas jurídicas que realizan actos de gestión profesional de intereses, se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados.

Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua. Los funcionarios públicos son también responsables ante los órganos del Sistema Nacional de Control (Dworak, 2011:38).

Si bien en Perú sí se encuentra regulada la práctica del cabildeo, sería importante indagar qué eficacia ha tenido la aplicación de esta ley. Al respecto, Freddy Sequeros, analista democrático de la Sociedad de Comercio Exterior de Perú (Comexperu), refiere a la regulación del cabildeo en su país de la siguiente forma:

*“Pues bien, luego de siete años de la entrada en vigencia de la ley de lobbies, podemos decir que la misma ha sido un fracaso y que sus disposiciones son un saludo a la bandera, pues nadie, salvo algunas excepciones, la cumple. Al fracaso de la ley ha contribuido la falta de voluntad política por implementarla (por ejemplo, hasta el momento no se instala el tribunal administrativo especial para sancionar los incumplimientos de la ley), pero sobre todo la propia formulación de la ley y su reglamento, que se caracterizan por su rigidez, abundando en definiciones y encorsetando en demasía a funcionarios públicos y lobbistas (llamados gestores de intereses por la ley).”*

De lo anterior podemos concluir que, de acuerdo a la experiencia de otros países, la necesidad de regular esta actividad se presenta por el peligro de corrupción latente en las prácticas parlamentarias, pero no basta con sólo regularla, sino como todo ordenamiento, su eficacia girará en torno a la voluntad política de poder realizarla.

### **El nuevo marco legal en torno al cabildeo en México**

#### *Reglamento del Senado de la República*

El pasado 15 de septiembre de 2010 entró en vigor el Reglamento del Senado de la República que, entre otras cosas, en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Así, el ordenamiento aludido define al cabildeo como la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden, en ejercicio de sus facultades.

Asimismo, se busca transparentar su ejercicio, toda vez que el ordenamiento aludido establece la obligación por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda

#### *Reglamento de la Cámara de Diputados*

El Reglamento de la Cámara de Diputados entró en vigor el 3 de enero de 2011. En él se entiende por cabildeo toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

A diferencia del Reglamento del Senado se define el concepto de cabildero como aquel individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades para obtener una resolución o acuerdo favorable, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Ahora bien, todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura en un registro público, elaborado por la Mesa Directiva, el cual se difundirá de manera semestral en la gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

La solicitud de inscripción al registro de cabilderos deberá incluir:

# **NO a la corrupción**

- I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara.
- II. Domicilio del solicitante.
- III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo

La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.

La Mesa Directiva podrá cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

A tres meses de que entraron en vigor estas modificaciones en las que se prevé el Registro de cabilderos, inició la inscripción de 564 cabilderos de 81 empresas y agrupaciones de diversos tipos y de 112 personas físicas, que previamente enviaron su solicitud. Las agrupaciones que más personas inscribieron como cabilderos son el Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, con 22 personas; la Confederación Patronal de la República Mexicana, con 28, y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, con 16. La cigarrera Philip Morris México inscribió a 7 cabilderos; la Asociación Nacional de Productores de Refrescos, a 3; la Asociación de Bancos de México, a 2; la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, a 10; y la Cámara Nacional del Maíz, a 7.

Asimismo, existe la obligación por parte de los diputados, así como el personal de apoyo, de abstenerse de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo cuando obtengan algún beneficio económico o en especie para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios. No se prevé sanción alguna como en el Reglamento del Senado.

De igual forma, a efecto de transparentar esta práctica, todos los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos y, en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión, mismos que deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública.

Por último, los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra mani-

festación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

### Consideraciones respecto a una regulación específica en la materia

Como menciona Jesús Gómez Valle (2008:122). La práctica del cabildeo requiere una regulación que otorgue derechos, asigne responsabilidades y transparente cada acción que se realice, evitando con ello que se cruce la delgada línea que existe entre el cabildeo y el tráfico de influencias y la corrupción.

Asimismo, de acuerdo a la experiencia internacional en la materia, en el caso específico de Estados Unidos y Perú, existen disposiciones que pueden adaptarse a nuestro sistema jurídico y que incluso han sido presentadas en las diversas iniciativas en el Congreso de la Unión a lo largo de las últimas cuatro legislaturas, en las cuales se ha manifestado el deseo y necesidad por regular la materia, así como establecer mecanismos de control tanto de los mismos legisladores como en los cabilderos, a fin de promover y transparentar la participación en la toma de decisiones públicas.

Dentro de las propuestas legislativas destacan:

- La necesidad de establecer normas para el ejercicio transparente y honesto de la actividad del cabildeo ante los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Definir al cabildeo como la actividad realizada por personas físicas o morales tendientes a promover o influir, de manera lícita, en las decisiones legislativas o administrativas del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo federal.
- Sanciones establecidas por la violación de la ley, que van desde la suspensión temporal y definitiva del registro hasta multa de 50 a 5 mil días. Dichas sanciones serán aplicadas por las contralorías de cada una de las cámaras.
- Creación de un Código de Ética.
- Regular y controlar cualquier tipo de comunicación tendiente a formular decretos o acuerdos del Congreso de la Unión, así como influir en la planeación y desarrollo de las acciones administrativas.
- La prohibición de ejercer actividades de cabildeo por parte de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber terminado su encargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado.
- La obligación de presentar un informe semestral que, entre otras cosas, obliga a informar el monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas.
- Las sanción máxima establecida para los cabilderos es de hasta 5 mil días de salario mínimo vigente.
- Los servidores públicos que incumplan las obligaciones establecidas por la ley serán sujetos

a responsabilidad administrativa, independientemente de las del orden civil o penal que procedan.

Como podemos observar, son varias las conductas y propuestas que no fueron tomadas en consideración por las reglamentaciones de las cámaras, tal sería el caso de la obligación de presentar un informe semestral que obligue a informar el monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas, sin embargo, como se mencionaba al inicio del presente trabajo, no se considera a los ordenamientos aludidos como el medio idóneo para incluir la regulación de estas conductas, toda vez que el objeto de regulación de un ordenamiento orgánico es establecer el funcionamiento interno; luego entonces, las actividades de los particulares y las sanciones establecidas que puedan cometerse con motivo de esta práctica, son materia de una regulación específica. Por ello deberían considerarse las iniciativas que proponen una ley de aplicación general, que regule específicamente la práctica del cabildeo, fomente el sano desempeño

de las actividades legislativas, así como prevenir actos de corrupción que puedan presentarse con motivo de esta práctica.

## Conclusiones

Si bien la práctica del cabildeo ya se encuentra legalmente reconocida en nuestro sistema jurídico, deben considerarse las iniciativas en torno a una regulación específica, como el caso de Estados Unidos y Perú, que prevén la obligación por parte de los cabilderos de presentar informes de las actividades que realicen, así como determinar sanciones por violar disposiciones, establecer mecanismos para hacer valer el sistema de regulación e inclusive emitir un código de ética aplicable tanto para los cabilderos como para los legisladores. En resumen, es indispensable una regulación que logre evitar abusos en la práctica y que a su vez fomente el buen desempeño de las funciones públicas y la participación de la ciudadanía, a fin de que sea eficaz la voluntad política de aplicarla.



## Bibliografía

- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* (en línea), México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 04/11/2011 disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dic:tparla>.
- Dworak, Fernando *Asuntos Legislativos: Cabildeo peligroso* (En línea), México, Reforma Enfoque, 2002, 3/04/2011. Disponible en Internet: <http://busquedas.gruporeforma.com>.
- Del Rosal y Hermosillo, Alonso. *Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los Legisladores Federales* (en línea), México, H. Cámara de Diputados, 2008, 07/04/2011, disponible en Internet <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm>.
- Galaviz, Elias, Efrén. *El Cabildeo Legislativo y su Regulación* (En Línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 08/04/2011, Disponible en Internet <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro ISBN 970-32-3927-8>
- Galaviz Elias, Efrén. *El Cabildeo como mecanismo de participación social* (en línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 11/04/2011, disponible en Internet: <http://www.bibliotecajuridica.org/libros/1/345/6.pdf>
- Garita Alonso, Miguel Ángel. *Hacia una Regulación del Cabildeo Parlamentario en México*, (en línea), México, Revista Quórum Legislativo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, h13/04/2011, disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm>
- Gómez Valle, José de Jesús. *El Cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIV, No. 42, Mayo/Agosto 2008, Guadalajara, México
- Reynoso Laureano, Mauricio. *El Cabildeo en México en Materia Federal*, (en línea), México, Revista Quórum Legislativo, Centro de Estudios de Derecho e In-

- vestigaciones Parlamentarias, 2006, 13/04/2011, disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm>
- Salazar, Claudia. "Arranca control de Cabilderos", *Reforma*, México, 04 de Abril de 2011, (en línea) disponible en Internet: [www.reforma.com](http://www.reforma.com)
- Sequeiros, Freddy "¿Vale la pena que se regule el lobby?" *Negocios Internacionales COMEXPERU* Perú, Mayo 2010, (en línea) disponible en Internet: [www.coparmex.org.pe](http://www.coparmex.org.pe)
- Xantomila, Gabriel. "Exigen Legislar sobre prácticas de Cabildeo" *El Sol de México, México*, 20 de Abril de 2008, (en línea), disponible en Internet <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/>

## Legislación consultada

- Reglamento del Senado de la República.  
Reglamento de la Cámara de Diputados.

## Fuentes electrónicas

- [www.senate.gov](http://www.senate.gov).  
[www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)  
[www.coparmexperu.org.pe](http://www.coparmexperu.org.pe)  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)  
[www.reforma.com](http://www.reforma.com)  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
[www.rae.esp](http://www.rae.esp)  
[www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx)



# Reconocimiento del acceso al agua y el saneamiento como derecho fundamental en México

Por Hilda Hernández Muñoz\*

## Introducción

El agua es el líquido más importante para preservar la vida de los seres vivos que habitan el planeta. En el organismo del ser humano, el agua representa alrededor de dos terceras partes, además de que un 75% de nuestro cerebro está constituido por agua. Este líquido es el principal vehículo de las transmisiones electroquímicas. En la sangre ayuda a transportar nutrientes y energía además de regular la temperatura de nuestro cuerpo. Tan solo su pérdida, en un 20%, puede causar la muerte. Es posible sobrevivir varias semanas sin alimento pero no es posible sobrevivir más de algunos días sin agua.

## Diagnóstico sobre el agua y el saneamiento en México

En el último *Censo de Población y Vivienda 2010*, se obtuvo que el 90.7% de la población tiene servicio al agua potable. Las entidades federativas con menor acceso son Guerrero (77.8%) y Veracruz (78.8%). El 88.2% del

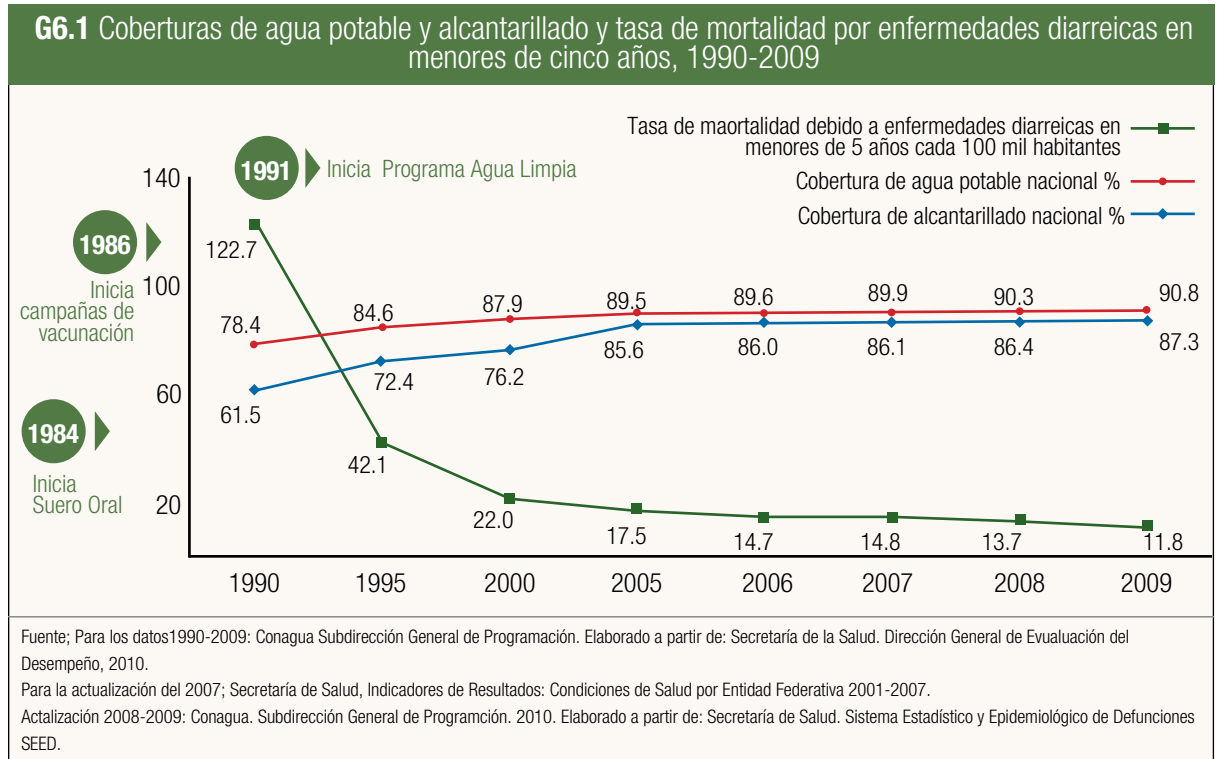
total de viviendas privadas habitadas tienen disponibilidad de agua potable. Principalmente los estados del sureste mexicano son los que presentan un porcentaje menor de disponibilidad de agua: Guerrero, 61.7%; Oaxaca, 69.5%; Tabasco, 73.5%, Chiapas, 73.5%, y Veracruz, 76.1%.

Por su parte, el porcentaje de la población con servicio de alcantarillado es de 86.8%, siendo los estados de Campeche (77.6%), Chiapas (75.7%), Guerrero (71.9%), San Luis potosí (77.7%) y Yucatán (67.6%) con menor porcentaje (INEGI, 2011); mientras que el 88.5% de las viviendas particulares cuentan con disponibilidad de drenaje (INEGI, 2010).

Según las *Estadísticas del agua en México*, en su edición 2011, publicadas por el Consejo Nacional del Agua (Conagua) señala que “Existe una correlación entre el incremento de las coberturas de agua potable y alcantarillado y la disminución de la tasa de mortalidad por enfermedades diarreicas en niños”, resultado, entre otros, del incremento de las coberturas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, que reducen la exposición a los agentes patógenos.

\* Maestra en Ingeniería e Investigadora B de la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales del Instituto Belisario Domínguez.

**Grafica 1: Coberturas de agua potable y alcantarillado y tasa de mortalidad por enfermedades diarreicas en menores de cinco años, 1990-2009**



Fuente: *Estadísticas del agua en México*, edición 2011. CONAGUA. México. 2011.

La política nacional al respecto establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tiene por objetivo:

*Eje rector 2, objetivo 16: Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.*

Mientras que el Programa Nacional Hídrico 2007-2012 establece en su:

*Objetivo 2: Incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento*

Para el logro de este objetivo, se establecen diversos indicadores y metas:

Indicador	Meta para 2012
Cobertura de agua potable (%)	95%
Cobertura de alcantarillado (%)	88%
Cobertura de agua potable en el medio rural (%)	80.4%
Cobertura de alcantarillado en el medio rural (%)	63%
Cobertura de agua potable en el medio urbano (%)	99.5%
Cobertura de agua potable en el medio urbano (%)	95.6%
Volumen de agua desinfectada (%)	98%

Cabe señalar que en 2010 se obtuvieron los siguientes resultados:

Indicador	2006 (indicador base)	2010	Meta para 2012
Cobertura de agua potable (%)	89.6%	90.7%	95%
Cobertura de alcantarillado (%)	86%	86.8%	88%
Cobertura de agua potable en el medio rural (%)	72%	75.2% *	80.4%
Cobertura de alcantarillado en el medio rural (%)	58.6%	60.8%*	63%
Cobertura de agua potable en el medio urbano (%)	95%	95%*	99.5%
Cobertura de agua potable en el medio urbano (%)	94.4%	95.4%*	95.6%
Volumen de agua desinfectada (%)	96%	97.4%**	98%

Fuente: *Censo de Población y Vivienda 2010*. INEGI. México.

\* Datos para 2009. Cuarto informe de Gobierno. 2.13. Sector Hidráulico. Presidencia. México.

\*\* Datos obtenidos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2010. INEGI. México.

Como se puede observar, el acceso al agua y saneamiento en nuestro país presenta datos óptimos, sin embargo es indispensable avanzar en las entidades federativas y en el medio rural con mayor rezago en la cobertura de agua potable y alcantarillado.

### Resolución de la asamblea general de Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable y saneamiento

El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en su sexagésimo cuarto periodo de sesiones, la resolución que reconoce al *agua potable y al saneamiento básico* como *derecho humano* esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. La resolución fue aprobada con el voto favorable de 122 países (entre ellos México) y 41 abstenciones.

Entre las consideraciones más relevantes de la Asamblea de Naciones Unidas para declarar el derecho al acceso al agua y saneamiento se encuentran:

- Las enfermedades provocadas por falta de agua potable y saneamiento provocan más muertes que cualquier guerra. Cada año más de 3.5 millones de personas mueren por enfermedades transmitidas por agua contaminada.
- La diarrea es la segunda causa más importante de las muertes de niños menores a 5 años.
- La falta de acceso al agua potable mata a más niños que el SIDA, la malaria y la viruela juntos.
- A nivel mundial, aproximadamente una de cada ocho personas no tiene agua potable.

- En solo un día más de 200 millones de horas del tiempo de las mujeres se consume para recolectar y transportar agua.
- La situación causada por la falta de saneamiento es aún mucho peor porque afecta a 2,600 millones de personas, lo que equivale a un 40% de la población mundial.
- Se estima que el saneamiento podría reducir en más de un tercio las muertes de niños por diarrea.
- Aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable.
- Todos los años, cerca de dos millones de personas mueren por enfermedades causadas por agua no apta para el consumo y un saneamiento inadecuado.
- El derecho al agua potable y saneamiento es un derecho humano esencial para el disfrute pleno de la vida. El agua potable y el saneamiento no son solamente elementos o componentes de otros derechos, como el derecho a un nivel de vida adecuado. Los derechos al agua potable y el saneamiento son derechos independientes que, como tales, deben ser reconocidos.
- Cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento.
- Una de las responsabilidades principales de los Estados es asegurar a sus habitantes el derecho al agua como una de las condiciones fundamentales para garantizar el derecho a la vida y para asegurar un nivel de vida adecuado.



## Reconocimiento del acceso al agua y saneamiento como derecho humano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En nuestra Constitución Política, el derecho al acceso al agua y saneamiento no ha sido reconocido. Aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la obligatoriedad del Estado mexicano frente a los instrumentos internacionales mediante la tesis jurisprudencial número P.IX/2007, Instancia: Pleno, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, abril 2007 (Cámara de Diputados, 27 de abril de 2011), establece lo siguiente:

*Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional.*

*La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales...*

Durante la LX y lo que va de la LXI legislatura se presentaron 13 iniciativas de modificación al artículo 4º constitucional y/o 27 constitucional con la finalidad de establecer el derecho al acceso al agua y saneamiento. De estas iniciativas, cuatro se presentaron en la Cámara de Senadores y nueve en la Cámara de Diputados (Hernández, H. 2011). El pasado 28 de abril, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 296 votos en pro, 78 en contra y 6 abstenciones, el proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se considera que *el derecho al agua y a un medio ambiente sano sean establecidos con el carácter de garantía individual con el fin de que surja la relación de supra a subordinación entre el Estado y el individuo, mediante la adecuación al artículo 4º constitucional* (Cámara de Diputados, 27 de abril de 2011), tal como se muestra a continuación:

### Artículo 4o. ...

...  
...

Toda **persona tiene** derecho a un medio ambiente **sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garan-**

tizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental.

**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.

### Conclusiones

El acceso al agua potable y al saneamiento adecuado son elementos esenciales para la reducción de la mortalidad y morbilidad entre la población, principalmente la menor de cinco años, ya que permite disminuir la incidencia de enfermedades de transmisión hídrica como la hepatitis viral, fiebre tifoidea, cólera, disentería y otras causantes de diarrea, así como posibles afecciones resultantes del consumo de agua con componentes químicos patógenos, tales como arsénico, nitratos o flúor.

Aun cuando la política nacional y los resultados del acceso al agua potable y saneamiento permiten a los mexicanos una mejor calidad de vida, todavía no hemos establecido en nuestra Constitución este derecho. Sobre todo, considerando no solo los beneficios a la población sino el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México en esta resolución de la ONU.

Es momento de actuar, no podemos postergar más el tiempo, ya existe un gran avance en materia legislativa, debemos buscar que este derecho sea reconocido en nuestra constitución para asegurar un desarrollo sustentable a las actuales y futuras generaciones de mexicanos.

### Bibliografía

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2010. INEGI. México.  
Cámara de Diputados. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho al agua. Gaceta Parlamentaria, número 3249-III, miércoles 27 de abril de 2011.  
Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI. México.  
Cuarto informe de Gobierno. "2.13. Sector Hidráulico". Presidencia de la República. México.

Estadísticas del agua en México, edición 2011. CONAGUA. México. 2011.  
Hernández. H. Balance de iniciativas sobre el derecho al acceso al agua y saneamiento. DGELIS- IBD. Senado de la República. 2011.  
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. México.  
Programa Nacional Hídrico 2007-2012. Presidencia de la República. México.  
ONU. Resolución A/64/L.63/Rev.1. 28 de julio de 2010.



# Avances y retos de la **Pregunta Parlamentaria**

Mario Campos Mota\*

## Antecedentes

La rendición de cuentas es relevante para la democracia. A través de ella funciona el sistema de pesos y contrapesos. Los ciudadanos perciben, evalúan y corrigen la eficacia de los gobernantes, y el Poder Legislativo revisa y, en su caso, aprueba las cuentas nacionales.

En el marco de una sociedad moderna, plural y demandante como la del México actual, en donde las cámaras han venido jugando un papel cada vez más activo para el aseguramiento de la gobernabilidad democrática, fue necesario que gradualmente se fortalecieran algunas facultades constitucionales y jurídicas expresamente diseñadas para apuntalar el control parlamentario; atribuciones que, conjuntamente con la legislativa, son consustanciales a cualquier parlamento.

Sobre todo resulta indispensable complementar estos roles con el diseño e instrumentación de nuevas figuras para ir hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas. Este asunto se había convertido en una de las demandas políticas más sentidas; lo mismo que la exigencia a los poderes constituidos, de comprometerse en una cooperación real y efectiva, en caminar hacia una etapa de mayor comunicación y colaboración como la mejor vía para destrabar y dar solución a los problemas de la agenda pública, luego de que se fueran evi-

denciando la insuficiencia y falta de funcionalidad de los instrumentos previamente disponibles:

- El Informe Presidencial rendido año con año por el titular del Poder Ejecutivo que en realidad no satisfacía de manera cabal aquel propósito.
- Una Contaduría Mayor de Hacienda en la esfera de la Cámara de Diputados, sin las atribuciones ni la infraestructura necesarias para la revisión de la cuenta pública.
- La posibilidad de crear comisiones de investigación,<sup>1</sup> muy restringidas sin embargo para integrarse, limitadas en facultades y carentes de mecanismos para exigir responsabilidades.

.....  
\* Investigador en la DGLE: Gobierno y Administración Pública, del IBD.

<sup>1</sup> El acotado diseño constitucional y jurídico ha propiciado que las comisiones de investigación no hayan operado, o que lo hayan hecho deficientemente (Campos, 2010). A más de 30 años de su inserción en el ordenamiento constitucional y de que en ese lapso se hayan creado algunas -en la Cámara de Diputados, en la de Senadores hasta hoy han sido inexistentes- en torno a problemas que han impactado a la opinión pública (i.e. el de la Mina Pasta de Conchos; tráfico de influencias de servidores públicos de alto nivel en la pasada administración; irregularidades en contratos de servicios en PEMEX, o la reconversión de deuda privada en pública), no han ofrecido mayores resultados, más allá de su efecto mediático.



Con excepción de esos exiguos dispositivos, el sistema jurídico mexicano adolecía de otras herramientas típicas que muchas democracias<sup>2</sup> habían venido incorporando en sus ordenamientos, en aras de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad política a sus funcionarios gubernamentales de mayor nivel.

Ante esas insuficiencias para el control político, resulta de indudable relevancia la incorporación constitucional en 2008, de la pregunta parlamentaria, la interpelación y la comparecencia de altos funcionarios bajo protesta de decir verdad.

### **Las reformas a los artículos 69 y 93 Constitucionales y la pregunta parlamentaria**

Uno de los acuerdos significativos alcanzados en la reforma del Estado consistió en que en 2008 se incorporaran al texto constitucional reformas ampliamente consensadas a los artículos 69 y 93, que tenían como finalidad modificar de raíz el formato del informe presidencial. Mediante ellas se eximió al titular del Poder Ejecutivo federal de la obligación al inicio del primer período ordinario de sesiones de cada año legislativo, de asistir a la presentación y entrega personal del Informe, y de la emisión de un mensaje al pleno con ese motivo para dar cuenta de los resultados de su gestión en el último año.

A cambio de ello se insertaron en la carta magna dos innovaciones importantes, cuyas expectativas sin embargo, han sido superiores a los resultados hasta ahora obtenidos en parte porque su aplicación se dio tan sólo de manera parcial, pero también porque, al no haber sido todavía sistemáticamente<sup>3</sup> reglamentadas, en la práctica se han tratado de sustanciar con base en los acuerdos parlamentarios que se toman en cada Cámara; algunos de éstos incluso divergentes de los tiempos y procedimientos constitucionalmente estipulados.

.....  
**2** No sólo en países con democracias plenamente consolidadas, sino incluso en algunos de nuestro hemisferio que apenas salían de regímenes autoritarios (IJ-UNAM, 2009).

**3** Ello, no obstante que el Senado ya aprobó y remitió a la colegisladora como minuta -en donde permanece sin dictaminar- las adecuaciones jurídicas a la ley reglamentaria: la General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, y a que, incluso la Cámara de Senadores, ya ha formalizado debidamente el procedimiento para el desahogo de la pregunta parlamentaria en el Título Octavo de su nuevo Reglamento, tanto de haber comparecencias de por medio, como de no haberlas (Mendoza, 2010).

Se trata, conforme a las reformas al artículo 69, de la facultad conferida a cada una de las Cámaras, de realizar "... el análisis del informe (y la potestad para) solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad..."; y como complemento de ello, según las reformas al artículo 93, la obligación de responder, en su caso, por parte de los servidores públicos citados, a las interpelaciones provenientes de los legisladores.<sup>4</sup> Esto último con motivo o no del informe presidencial, pero en ambos casos bajo protesta de decir verdad de parte de los comparecientes.

Tres ejercicios se han tenido hasta hoy del nuevo ordenamiento para la rendición de cuentas alrededor del Informe bajo este nuevo esquema que tiene como base las preguntas parlamentarias y las comparecencias de altos funcionarios de la administración pública federal (en 2008, 2009 y 2010).

Ciertamente los resultados en cada uno de ellos han ido mejorando gradualmente: han propiciado, al menos, una comunicación más fluida entre los legisladores y el titular del Poder Ejecutivo -éste es, en efecto, uno de los fines de la pregunta parlamentaria y los intercambios de información y puntos de vista; mayor cuidado en las respuestas que éste remite a los cuestionamientos que por escrito se le hacen; hay mayor comedimiento en la asistencia y atención de los servidores públicos a las sesiones a que son convocados; y, existe, al parecer, mayor conciencia en ellos de las responsabilidades en que podrían incurrir en caso de faltar a la verdad al comparecer bajo voto juramentado.

Sin embargo, como se sostenía en un artículo publicado anteriormente, tales ejercicios aún distan del propósito original para el que esta figura fue incorporada en la carta magna, el de:

*...que el Congreso estuviera en posibilidad de allegarse de información complementaria para aclarar lagunas o ambigüedades, dudas o inexactitudes que sus comisiones llegaran a detectar, tanto del análisis del propio informe por escrito y de sus respectivos anexos, pero también a partir de los intercambios y el diálogo con servidores públicos convocados con tal propósito, de manera posterior a la formalización del envío del Informe por escrito... (Campos<sup>a</sup>, 2010).*

En ese sentido, y sin desestimar los avances cualitativos que se señalan, es discutible que hayan realmente incidido en mejorar la colaboración entre ambos poderes.

.....  
**4** "...Cuando las interpelaciones sustituyen un recurso independiente, suelen presentarse en forma de pedido de información por escrito a los fines de realizar un debate. Si bien el procedimiento para la presentación de una interpelación es similar al de las preguntas escritas, las normas en relación con la contestación del gobierno son distintas en el caso de las interpelaciones. (Se) diferencian de las preguntas habituales porque en su contenido normalmente se abordan cuestiones de importancia nacional..." En Instrumentos de control parlamentario, Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales. Redacción y edición Yamamoto Hironori. <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>

Lo que sí puede afirmarse con certeza es que, al menos hasta hoy, ninguno de los ejercicios realizados con base en estos nuevos mecanismos ha tenido repercusiones efectivas en la exigencia, en su caso, de responsabilidades a los funcionarios comparecientes o han incidido en la formulación de planes, programas y presupuestos del Gobierno Federal.

Esto, a los ojos de la sociedad, resulta inconsistente con las acerbadas críticas provenientes a menudo de las cámaras, a cierto tipo de actuaciones, omisiones, displicencias o supuestos errores de algunos funcionarios públicos de alto nivel en el desempeño de sus funciones, en la medida en que socialmente no llegan a apreciarse consecuencias de tales cuestionamientos, ni como producto de la aplicación de los nuevos mecanismos de control.

De hecho, las interpellaciones que por sí mismas debieran ameritar la realización de sesiones especiales de control parlamentario, no han tenido hasta la fecha algún resultado concreto, encontrándose lejos aún de los efectos a los que, en opinión de algunos estudiosos, debieran dar lugar, como sucede en una gran parte de los países que se apoyan en esta herramienta como algo natural y cotidiano: “...En muchos casos, tras las interpellaciones se procede a una votación, e incluso, se presentan mociones de censura...” (Yamamoto, op. cit.).

Y es que en sí misma la pregunta parlamentaria con sus complementos de interpellación y derecho de réplica, conforman un trípode con otros elementos que debieran ser interdependientes: la comunicación, la cooperación y las responsabilidades exigibles.

La falla en alguno de estos instrumentos deriva en anomalías en el funcionamiento general del sistema: si una mejor comunicación no se traduce en más cooperación entre los poderes, o si la provisión de información insuficiente, sesgada o imprecisa<sup>5</sup> no se refleja en enmiendas de los errores evidenciados o, cuando haya lugar, en reconveniones o sanciones, entonces es lógico inferir que no se están cumpliendo los fines para los que la pregunta parlamentaria y las interpellaciones fueron incorporadas en nuestro ordenamiento constitucional. Lo que se jura no es el lucimiento de funcionarios o legisladores, sino simple y llanamente, la rendición de cuentas.

En los parlamentos siempre es posible asimilar cabalmente las enseñanzas de cada ejercicio, reencauzándolas constructivamente para la obtención de una mejora sustancial en el siguiente, lo mismo de los cuestionamientos de las fracciones parlamentarias que de las

.....  
**5** Ello ocurrió desde el primer ejercicio realizado en 2008 y, aunque en menor medida, sigue sucediendo (Campos, 2010<sup>9</sup>); pese a dicha reforma (la referida a los artículos 69 y 93), el Ejecutivo “...sigue conduciéndose inercialmente, como lo hacía hasta antes de ella; cumpliendo con displicencia y dificultosamente con la nueva norma constitucional e, incluso, en no pocos casos, con impertinencia: acomodando cifras para ajustarlas forzadamente a los cuestionamientos planteados; evadiendo responsabilidades propias de su esfera de competencia para endosar incumplimientos o cumplimientos parciales a otros poderes u órdenes de gobierno, o respondiendo con elaboradísimo discursos a algunos cuestionamientos muy concretos de los grupos parlamentarios...” Es de señalarse, sin embargo, que las propias cámaras han puesto su parte para que así suceda: esas figuras no han sido debidamente reglamentadas en la legislación secundaria; no ha habido total apego al procedimiento constitucional establecido; y ha faltado rigor tanto en la formulación de las preguntas, pero sobre todo en el examen de las respuestas obtenidas.

respuestas ofrecidas, como en lo que correspondería a la implementación de las interpellaciones mediante la metódica realización de sesiones de control cuidadosamente preparadas con antelación a las comparecencias con motivo de la glosa del Informe, o bien, las surgidas de preocupaciones específicas que alguna minoría o grupo de legisladores respecto a asuntos que pudiesen considerarse de interés público.

Por lo tanto, y más allá de que, en efecto, resulte pertinente profundizar la reglamentación de la pregunta parlamentaria para evitar la falta de correspondencia (Mendoza, et al 2010)<sup>6</sup> que a menudo se ha presentado entre lo determinado a nivel constitucional respecto a los acuerdos parlamentarios aprobados por cada Cámara, la solución no reside, como algunos analistas han sugerido, en el regreso al formato anterior del Informe presidencial sino, por el contrario, en acompañar la necesaria cobertura jurídica de esas omisiones en la regulación, con el perfeccionamiento de algunas disposiciones.

De lo anterior hay plena conciencia en las fracciones parlamentarias en ambas Cámaras, como se deduce de las diferentes iniciativas que con algunas modalidades se han presentado de manera reciente, en sintonía con el relanzamiento de la reforma política en su segunda fase, lo que sin duda habrá de llevar a la revisión y actualización de esos mecanismos y complementarlos, en su caso, con otros, para un efectivo avance en la rendición de cuentas y en la transparencia.

### **Las tareas inmediatas**

En realidad, la revisión y actualización de tales mecanismos han comenzado a procesarse y ya se han dado algunos pasos en ese sentido.

Al margen del pretendido consenso existente para que se continúen revisando y actualizando las reformas constitucionales sobre las preguntas parlamentarias y las interpellaciones en torno a la rendición de cuentas y al Informe presidencial o con cualquier otro motivo ajeno a él, es de señalarse que fue el Senado el primero que buscó traducir jurídicamente dichas reformas, mediante las adecuaciones que aprobó a la Ley General del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuya minuta continúa en la colegisladora en espera de dictamen.

Otro tanto puede decirse de la regulación de esas figuras para cuya sustanciación se crearon los métodos correspondientes al haber sido incorporados en el nuevo Reglamento del Senado que rige su vida interna desde septiembre de 2010, dentro del Título denominado “De los Procedimientos Especiales”.

.....  
**6** Inconsistencias entre lo establecido en la carta magna y lo convenido en los acuerdos parlamentarios en relación con el desahogo de la pregunta parlamentaria que se han presentado en los tres ejercicios a los que se hace referencia, entre otras, alteración de las etapas del procedimiento para el desahogo de las preguntas parlamentarias; diferendos en los emplazamientos para la recepción de las respuestas a los cuestionamientos; desapego a la prescripción de que las observaciones sean muy puntuales y concretas, así como la exigencia también de precisión, claridad y pertinencia en las respuestas que se proporcionan, e incluso, y más allá de la independencia y autonomía de cada una de las cámaras, una notoria falta de homologación entre ellas para el desahogo de un procedimiento mandatado a nivel constitucional.



De hecho, como se desprende del artículo 272 de ese instrumento, existe desde entonces la posibilidad de emplear el Punto de Acuerdo con Pregunta Parlamentaria o con interpelación, hacia los “*Servidores públicos referidos en el artículo 93 constitucional, sin mediar comparecencia*”, previo cumplimiento de las formalidades que se señalan en la misma disposición. Se trata sin duda de una innovación importante en la perspectiva de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, de la cual no se ha hecho uso aún, quizás porque no se conoce lo suficiente por lo relativamente nuevo del instrumento.

Recientemente, con motivo de la diversidad de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, de las diferentes fracciones parlamentarias y de senadores en lo particular que sirvieron de insumos básicos para la reforma política aprobada por la cámara alta ha tenido lugar, y continúa dándose, un amplio y fructífero debate sobre la necesidad de continuar fortaleciendo los instrumentos de control parlamentario y equilibrio entre poderes.

Quizás con la sola excepción del proyecto de reforma remitido en diciembre de 2009 por el titular del Ejecutivo, que privilegiaba el fortalecimiento de algunas de sus facultades, una buena parte de las iniciativas restantes confluían -si bien con algunas modalidades- en la necesidad de perfeccionar la rendición de cuentas y la transparencia alrededor del Informe presidencial y los dispositivos de control parlamentario para hacerlo más pertinente como el medio eficaz de enterar al Congreso y a la sociedad del desempeño del gobierno, del titular del Poder Ejecutivo, de los servidores públicos responsables de cada cartera, o de los funcionarios al frente de organismos públicos estratégicos.

Algunas planteaban incluso la necesidad de que pudieran ser complementados con herramientas adicionales susceptibles de ser acordadas en futuras reformas. Una de esas iniciativas fue la presentada en la sesión del 23 de febrero de 2010, en cuya exposición ante el pleno se abordaban esas preocupaciones (Beltrones, 2010):

*... Pensamos nosotros en mejorar el informe presidencial y vías para el diálogo entre poderes... la presentación del Informe Anual de Labores del Presidente de la República, debe ser una oportunidad para generar un diálogo, un diálogo republicano... de modo que con la modificación del formato actual, caminemos hacia una suerte de debate sobre el estado de la nación que tanto nos interesa.... En esa misma lógica proponemos ajustar mecanismos que permitan un control más efectivo del Congreso sobre el Ejecutivo a fin de incrementar la rendición de cuentas. ... Nos referimos... a temas como **las comisiones parlamentarias de investigación, las comparecencias de funcionarios públicos, las preguntas parlamentarias, el derecho al uso de la tribuna de las cámaras del Congreso por parte del Presidente de la República y la moción de censura para el caso de aquellos altos funcionarios que no cumplan bien con su trabajo...** (Subrayado propio).*

Perfilar una reforma en ese sentido y promover su aprobación con la mayor oportunidad, podría resultar esencial de cara al Quinto Informe de Gobierno<sup>7</sup> para asegurar

que cumpla de manera cabal con su cometido de transparencia y rendición de cuentas, solventando desde hoy algunas de las falencias que se evidencian todavía en el adecuado funcionamiento de los mecanismos de control que en torno a él se han incorporado a la Constitución.

Lo que parece urgente es que el Congreso acometa el reto de iniciar y aprobar las medidas que se requieren para hacer funcionales y útiles para rendir cuentas, las comparecencias, las preguntas parlamentarias y las interpelaciones, como se deriva de las exposiciones de motivos, de las propuestas normativas de las iniciativas referidas, así como de las significativas ideas convergentes que se presentaron a lo largo de los debates. En unas y otras se encuentran el sedimento y están en germen los ingredientes para facilitar y emprender esa tarea.

En esa dirección puede ser oportuno garantizar las condiciones para que el titular del Poder Ejecutivo, adicionalmente a la entrega por escrito del Informe presidencial, recupere el derecho a tener voz en el Congreso y a emitir, si lo desea, un mensaje con ese motivo, mediante su asistencia a la apertura de sesiones. Será necesario para ello la enmienda constitucional respectiva que evite eludir la responsabilidad de rendir cuentas ante la soberanía nacional, pues no obstante haberse propiciado condiciones y garantías en el Senado para un diálogo presencial, el Presidente de la República ha desaprovechado la oportunidad de acudir al pleno, lo que en realidad debiera considerarse como uno de los eventos por excelencia, para ensanchar las relaciones, la cooperación y la intercomunicación.

El procedimiento completo y más deseable para una efectiva rendición de cuentas y mayor transparencia se encuentra perfilado si se entresacan, combinan y aprueban elementos que se hallan dispersos, pero que coinciden en lo esencial, en algunas de las iniciativas a que se hace referencia, tanto con motivo del Informe presidencial, como por otras causas que pudieran derivar de asuntos de interés general si fuesen asumidos por algún legislador o grupo de legisladores.

En el primer caso, y de maneja adicional a la asistencia del Presidente a la apertura de sesiones, de la entrega escrita del Informe y de la emisión del mensaje correlativo, sería conveniente clarificar el derecho de réplica de los grupos parlamentarios una vez concluido dicho mensaje; a solicitarle la ampliación de información mediante pregunta por escrito; a convocar a comparecer, mediante protesta juramentada de decir verdad, a los secretarios de Estado y a servidores públicos responsables de organismos de la administración paraestatal, y a hacer efectiva la obligación de rendición de los informes que les sean solicitados.

Así mismo, estipular y reglamentar el mecanismo que permita someter a esos funcionarios a sesiones de control por parte de las cámaras o del Congreso General, así como facultar al titular del Ejecutivo federal para que,

.....  
<sup>7</sup> Es de señalarse que, como ocurrió en ocasiones anteriores, a más de seis meses de que fueron contestadas las preguntas parlamentarias del Cuarto Informe, no se tiene conocimiento de que alguna de las cámaras haya realizado observaciones o cuestionamientos en torno a dichas respuestas las que, en su caso, podrían haber derivado de los análisis respectivos en comisiones o en el seno de los grupos parlamentarios.



de manera directa y en sesiones específicas convocadas para ese fin, diera respuesta a las preguntas parlamentarias que con apego al procedimiento se le hubiesen formulado con la debida antelación y por escrito. Se trataría con ello de reforzar los procedimientos y tareas de colaboración, comunicación y rendición de cuentas en forma verdaderamente republicana, en respuesta a esa legítima demanda en la que coinciden legisladores de diferente signo, actores políticos y estudiosos de la realidad política nacional.

En ese sentido amplio de la relación entre poderes, pudiera ser conveniente incorporar al ordenamiento, tratándose de asuntos no derivados en estricto sentido del Informe, pero que sean parte de la agenda del Congreso o del titular del Poder Ejecutivo, la facultad potestativa del Presidente -que pudiera ser delegable en sus secretarios- para acudir a las sesiones del pleno de las Cámaras, con derecho de intervenir en tribuna para exponer los proyectos de ley; la obligación de éstos de rendir dos informes semestrales, y de acudir en caso de ser citados para ofrecer explicaciones adicionales sobre su gestión; el derecho de los grupos parlamentarios de las cámaras para formular preguntas parlamentarias por escrito, y la obligación de aquéllos de responderlas en el término de 15 días.

Por último, y en busca de lograr el máximo aprovechamiento de la rendición de cuentas, pudiera integrarse alguna modalidad de voto de confianza o de censura<sup>8</sup> el que, una vez ejercido, podría traducirse en apercibimiento o solicitud de remoción, previo sometimiento de los comparecientes a las sesiones de control.

Al respecto existen como parte de las iniciativas en comento, diferentes fórmulas para dar paso a cualquiera de esas sanciones, aunque hay algunas coincidencias en el sentido de que el voto de confianza o de censura pudiese iniciar con el acuerdo de una tercera parte de los legisladores presentes en las sesiones de control, y proceder con el voto de las dos terceras partes para aprobar las sanciones, en especial la solicitud de remoción.

Lo más urgente, sin duda, se encuentra en institucionalizar las sesiones de control parlamentario y los mecanismos que giran en torno al Informe presidencial: la instauración de verdaderas comparecencias con derecho a interpelación, réplicas y contrarréplicas que den paso de manera natural, como sucede en otros países, a mociones de confianza o de censura, que se atienda la voz del Ejecutivo y de sus representantes en el Congreso y, en su caso, a la solicitud de remoción de funcionarios que por omisión, dolo o incapacidad no resulten a la altura de sus responsabilidades.



.....  
**8 Nota del autor.** En los parlamentos el voto de confianza apela al respaldo que el gobierno necesita para llevar a cabo sus fines. El voto de censura es inherente al desempeño del servidor público, buscando con él los promoventes, la salida del titular del cargo en cuestión.

## Referencias

- Carbonell Sánchez, Miguel. *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*, 2008. <http://www.unla.edu.mx/iusunla8/reflexion/conflictos%20eje-leg.htm>
- Campos Mota, Mario. *Las comisiones de investigación en el Congreso*. Documento de trabajo, 2010.
- IJ-UNAM. *LA Reforma del Estado*. Propuesta del para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano, 2009. <http://www.juridicas.unam.mx/Invest/RefEdo.pdf>
- Mendoza Cruz, Luis, "Un Reglamento para el Senado: las prácticas parlamentarias, el cabildeo y la pregunta parlamentaria", 2010, en *Pluralidad y Consenso* Rev. N° 11 del IBD, Año 3, del Senado. <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista11/2.pdf>
- Yamamoto, Hironori. Redacción y edición. "Instrumentos de control parlamentario#, Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales. <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>
- Campos, Mota Mario. "Luz y Sombra en torno a la Pregunta Parlamentaria", en *Pluralidad y Consenso*. 2010. Revista del IBD13, AÑO 3 del Senado. NUM, 2010. <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista13/3.pdf>
- Mendoza Cruz Luis et. al. Campos, Mota Mario. *LA PREGUNTA PARLAMENTARIA: ¿REGULACIÓN O REFORMA?*, 2010. En *Pluralidad y Consensos*. Revista del IBD del Senado. No. 11, Año 3, junio. <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista10/10.pdf>
- Joaquín Coldwell Pedro, en la presentación del proyecto de dictamen de Reforma política. Diario de los debates del 27 de abril de 2011. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=2&f=2011/4/27>
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Gaceta del Senado No. 255, 27 de Abril de 2011. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8424&lg=61>
- Beltrones, Manlio Fabio. En la presentación al pleno de la Iniciativa del GPPRI. Diario de los Debates del Senado de la Sesión Ordinaria del 23 de febrero de 2010. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=2&f=2010/2/23>
- Woldenberg, José. "La propuesta del PRI", en el periódico *Reforma*, 25 de Febrero de 2010.
- Carbonell Miguel. Participación en el *Seminario de Análisis sobre Reforma Política*. Tercera Mesa de Trabajo. 25 enero de 2010.
- Iniciativas diversas sobre reforma política del titular del Ejecutivo, de las diferentes Fracciones Parlamentarias y de legisladores en lo particular.
- Reglamento del Senado de la República. 2010. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=6>

# Conflicto de intereses y corrupción política en el Poder Legislativo

Silvia Chavarría Cedillo\*

## Resumen

El derecho comparado nos muestra que en la regulación del conflicto de intereses, la sanción, como norma jurídica, ha sido el camino seguido por la mayoría de los países para lograr disminuir la vulnerabilidad de los legisladores y fortalecer a los parlamentos.

## Introducción

El Parlamento, Asamblea o Congreso, dependiendo del sistema constitucional de cada país, es una de las instituciones más importantes del Estado contemporáneo, no sólo por la trascendencia de sus funciones, sino por la dimensión política de que goza, al tener mayor legitimidad que los otros poderes, al integrarse con representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, mayorías y minorías con ideologías y programas diversos, cuyos acuerdos de consenso representan en mayor grado la voluntad de la población.

Los legisladores son los encargados de velar por la vigencia del estado de derecho y por combatir todo aquello que lo vulnere o ponga en riesgo. No obstante, la gran responsabilidad que desempeñan los parlamentos o congresos esta institución ha sufrido un notable menoscabo en la credibilidad por parte de la sociedad.

\* Investigadora de la  
Dirección General de  
Estudios Legislativos:  
Política y Estado

Esa disminución de la credibilidad legislativa puede estar relacionada por la percepción ciudadana de la existencia de conflicto de intereses por parte de los representantes populares. Es decir, en cualquier contexto de toma de decisión una persona puede estar sometida a un conflicto de intereses y los legisladores no son la excepción. Cuando se vota una ley se debe tener en cuenta el interés general de la nación, sin embargo, en la práctica no siempre sucede así, ya que en muchas ocasiones la solución que debe tomarse choca con el interés personal o el de personas o grupos afines, es decir, se ve afectado por un conflicto de intereses.

En los congresos contemporáneos se han desarrollado diversos actos que constituyen expresiones vivas de corrupción, a pesar de que la mayoría de los congresos poseen una política de ética pública como instrumento de lucha contra la corrupción, ésta se encuentra formulada en términos de derecho positivo o simplemente por costumbre.

A nivel internacional se han incorporado códigos de ética parlamentaria tendientes a identificar posibles conflictos entre el interés personal del legislador y el interés público, especialmente desde el punto de vista del interés económico. La regulación de conflictos de interés de los legisladores se ha considerado dentro de las incompatibilidades de la actividad legislativa.

En derecho comparado no existe uniformidad en el tratamiento de las incompatibilidades parlamentarias; esto depende del régimen presidencial, parlamentario, semipresidencial o semiparlamentario. Sin embargo, en la regulación de los conflictos de interés, la sanción, como norma jurídica, ha sido el camino seguido por la mayoría de los países para lograr el fortalecimiento de los congresos y disminuir la vulnerabilidad de los legisladores.

En un estricto orden filosófico, la incompatibilidad parlamentaria ha sido tema de análisis. En primera instancia, surge en el mecanismo institucional de la representación política; John Locke afirmaba que la incompatibilidad legislativa era ceder la elaboración de las leyes a quienes tienen la obligación de hacerlas (Chevalier, 2006:98).

Ferreira (2003) plantea la necesidad de incluir dentro de las normas sobre conducta parlamentaria o de la función pública, la adopción de un conjunto de medidas, entre ellas:

1. Establecer una serie de incompatibilidades o prohibiciones para quien ocupa el cargo.
2. Transparentar los intereses que puedan afectar la decisión del funcionario, como forma de incentivar el control ciudadano y como motor de la responsabilidad política, aumentando los costos políticos de una decisión influida claramente por ese interés particular en conflicto.
3. Transparentar la situación patrimonial de los legisladores.
4. Limitar los gastos y duración de las campañas electorales.
5. Adopar un sistema de financiamiento público de los partidos.
6. La apertura de acceso a la información de los procedimientos parlamentarios, incluyendo el trabajo en comisiones y las votaciones en el pleno.

Todos ellos tendientes a facilitar el control de la acción de los cuerpos deliberativos por parte de la ciudadanía.

García Mexía (2003) define el conflicto de intereses como “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”.

Para Chávez (2004), existe un conflicto de interés en aquella situación en la que las pretensiones personales del legislador puedan afectar una decisión a su cargo. Según este autor, lo determinante para que exista un conflicto de intereses es que la decisión que tome el legislador esté orientado no por el interés público o fin del acto sino por el interés personal, es decir, que las decisiones se tomen por motivaciones subjetivas y no de manera objetiva, con miras al interés público.

También ha sido definido como “amiguismo o compañerismo”; pero un caso más particular recae en el trabajo de los legisladores y su nexo con la llamada incompatibilidad parlamentaria, el cual es un tema dentro del derecho constitucional que lo ha manejado en el estricto sentido de la prohibición de que un miembro de una Cámara combine ciertas ocupaciones con su mandato parlamentario.

En el debate doctrinario se mencionan tres clases de conflictos de intereses: el conflicto real o actual, el aparente y el potencial. Para que exista un conflicto real es necesario que se tenga un interés privado, que éste sea conocido por el funcionario público, que haya una conexión entre su función pública y dicho interés, y que éste pueda influir su decisión afectando el interés público y beneficiando su propio interés. El conflicto de interés aparente se refiere a la situación donde existe un interés personal que no necesariamente influye en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en la toma de decisiones y cumplimiento de los deberes del servidor público. El conflicto de intereses potencial se da cuando un servidor público tiene un interés privado que puede llegar a convertirse en un conflicto de interés.

### La regulación de conflicto de intereses en sistemas parlamentarios

#### Reino Unido

Cepeda (2003:16) refiere que fue Gran Bretaña donde comenzó a tipificarse el conflicto de intereses y desde 1974 la Cámara de los Comunes expidió una resolución para establecer la obligación de los miembros de la Cámara de revelar cualquier interés pecuniario “relevante o beneficio de cualquier naturaleza, sea directo o indirecto que pueda tener en cualquier debate o procedimiento ante la Cámara o sus Comités, o en las conversaciones de un miembro con otros, con Ministros o con servidores de la Corona”; para ello se dispone de un Registro de intereses de los miembros, el cual debería estar a disposición del público.

Este mismo autor señala que en Gran Bretaña hay nueve tipos de intereses que deben ser registrados:



la remuneración como director de compañía pública o privada; el empleo remunerado; la profesión u oficio remunerados; los nombres de clientes cuando se relacionen de alguna manera con los intereses en juego en el parlamento; el patrocinio financiero; las visitas al exterior cuando los costos no sean cubiertos por fondos públicos o del parlamentario en su totalidad; los beneficios materiales provenientes de otros gobiernos; la tierra y la propiedad de la cual deriven ingresos y los nombres de compañías en los cuales él o su familia sean accionistas, lo que debe declararse es la fuente de la remuneración más no la cantidad recibida.

También se contempla la participación ciudadana para alegar que un miembro está en deuda de inscribir un interés, mediante la presentación de una queja al registrador, quien decide si existe suficiente evidencia o no para continuar el proceso.

En el caso de los parlamentarios, el mecanismo para resolver los conflictos de intereses es la declaración patrimonial y de intereses. Los miembros de la Cámara Baja deben registrar en dichas declaraciones los directorios, el empleo remunerado u oficina o profesión, clientes, patrocinios, regalos, beneficios de hospitalidad, viajes al extranjero, beneficios y regalos del extranjero, propiedades, acciones y una clasificación de "misceláneos" para todo aquello que no entre en las categorías mencionadas.

En el caso de las acciones en empresas públicas o privadas, ya sean de propiedad del diputado, cónyuge o conviviente o sus hijos dependientes, éstas deben ser declaradas si equivalen a un 15% del capital de la empresa o bien, si es menos del 15% pero tiene un valor más alto que el sueldo del parlamentario. No es necesario registrar activos que sean menores al uno por ciento del sueldo del parlamentario.

Para los parlamentarios con actividades en Comités Selectos, no basta con que se haya entregado la declaración de intereses, además deben divulgar el interés financiero antes de participar en algún proceso del Comité en el que pueda existir un conflicto de interés. También existe la posibilidad de que el parlamentario se recuse de participar. Igualmente, la regla general es que los miembros divulguen en cualquier procedimiento el interés privado que pueda convertirse en un conflicto de interés.

En caso de duda respecto a conflictos de interés, los miembros de la cámara baja pueden buscar el consejo confidencial del Comisionado de Estándares o del Comité sobre Estándares y Privilegios. El/la Comisionado(a) podrá realizar la investigación en caso de que el público u otro miembro denuncie que un parlamentario violó alguna regulación del Código 92. En la Cámara de los Lores, éstos deben declarar cualquier interés, ya sea financiero o no, para que su argumento dentro de la Cámara sea objetivo.

### España

Con fecha 5 de noviembre de 2008 fue expedida en España la Ley 14/2008, mediante la cual se crea la Oficina Antifraude de Cataluña, cuyo objeto es prevenir e

investigar posibles casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito derivado de conductas que comporten conflictos de interés o el uso particular de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público.

En el preámbulo de la Ley 14/2008, se señala que con la creación de la Oficina Antifraude de España, se da cumplimiento al artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, al garantizar la existencia de un órgano especializado e independiente encargado de prevenir la corrupción.

La Oficina Antifraude se crea como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, adscrita al Parlamento de Cataluña. Su ámbito de actuación es el sector público de Cataluña, integrado por la Administración General, los entes locales y las universidades públicas y empresas públicas. Sin embargo, esta Oficina está facultada para extender sus funciones sobre la actividad administrativa y de gestión patrimonial del Parlamento.

El artículo 4, numeral 4, preceptúa que la Oficina Antifraude de Cataluña, a petición de las comisiones parlamentarias de investigación y la Comisión del Estatuto de los Diputados, puede cooperar con dichas comisiones en la elaboración de dictámenes sobre asuntos con relación a los cuales existan indicios de uso o destino irregulares de fondos públicos o de uso ilegítimo y en beneficio privado de la condición pública de un cargo.

### Francia

En Francia no existe legislación específica sobre conflicto de intereses del Parlamento, su actuación se encuentra constreñida a una serie de incompatibilidades a nivel constitucional y en la legislación propia del Parlamento, tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado.



El artículo 79 del Reglamento de la Asamblea Nacional establece la prohibición de los diputados de invocar o dejar que se utilice su condición de tales en empresas financieras, industriales o comerciales o en el ejercicio de profesiones liberales o de otra naturaleza y, en general, utilizar su título de diputados por motivos ajenos al ejercicio de su mandato. Asimismo, le está prohibido afiliarse a asociaciones o grupos de defensa de intereses particulares, locales o profesionales o suscribir con ellas compromisos relativos a su propia actividad parlamentaria, cuando la adhesión o los compromisos impliquen aceptación de un mandato imperativo.

### Italia

El artículo 65 de la Constitución italiana remite a la ley la determinación de los casos de incompatibilidades de los cargos de diputados o senadores; prohíbe la acumulación del cargo de diputado y senador al mismo tiempo, el de miembro del Parlamento y de la Corte Constitucional o del Consejo Superior de la Magistratura; entre el cargo de senador vitalicio y presidente de la República o de juez constitucional (en cuyo caso produce la suspensión como senador vitalicio).

### Tailandia

James (1998) hace una reseña sobre la Constitución de Tailandia de 1997, misma que declara ilegal el conflicto de intereses e incluye disposiciones específicas, prohibiendo a miembros de la Cámara de Representantes el ponerse en una situación de conflicto de intereses. La Sección 110 (Capítulo VI, Parte 2) establece una serie de prohibiciones a los miembros de la Cámara de Representantes, entre ellas: no tener posición o responsabilidad alguna en los organismos o empresas del Estado, o tener una posición como miembro de una asamblea local, administrador local u otra posición política oficial fuera de la de ministro; recibir concesión del Estado, de algún organismo o empresa del Estado, o llegar a ser parte de un contrato de naturaleza de monopolio económico con el Estado, o convertirse en socio o accionista en una asociación o compañía que reciba dicha concesión; recibir dinero o beneficio especial de organismos o empresas del Estado a otras personas en el curso normal de sus actividades.

La Sección 11 de esta Constitución establece la prohibición para los miembros de la Cámara de Representantes interferir o intervenir en la contratación, nombramiento, cambio, transferencia, promoción o ascenso en la escala salarial de un funcionario de gobierno que tenga una posición permanente o reciba un salario y no sea funcionario político, un funcionario o empleado de un organismo del Estado, empresa de Estado u organización del gobierno local, ni ocasionar que dichas personas sean removidas de su cargo; esta disposición también se aplica a los senadores.

### Regulación de conflicto de intereses en sistemas presidenciales

#### Estados Unidos de Norteamérica

La Constitución de Estados Unidos señala en el artículo I, Sección 6, número 2, que a ningún senador ni repre-

sentante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, o que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo. Asimismo, ordena que ninguna persona que ocupe un cargo en el gobierno pueda formar parte de las cámaras mientras continúe en funciones.

En el caso de los funcionarios federales electos (parlamentarios, presidente, vicepresidente) la divulgación pública de su patrimonio e intereses es el método principal de regulación del conflicto de intereses.

Los parlamentarios tienen la alternativa de evitar el conflicto de intereses vendiendo sus activos inmediatamente que ocurra el conflicto de interés o no votando en las sesiones donde se puedan ver sus intereses financieros afectados. Evidentemente sus activos financieros deberán estar publicados en su declaración patrimonial y de intereses. Los empleados de los comités del Senado deben vender los activos relacionados con las actividades del comité al que pertenezcan. Aunque existe la posibilidad de que el Comité de Ética, en coordinación con el superior del empleado, apruebe por escrito la propiedad de los activos u otra alternativa para evitar conflictos de intereses.

### Argentina

En Argentina, el artículo 72 constitucional establece que ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Ejecutivo sin previo consentimiento de la Cámara, excepto los empleos de escala. Asimismo, se prohíbe desempeñar simultáneamente el cargo de gobernador y el de congresista de la misma provincia.

### Bolivia

En Bolivia, los senadores y diputados no podrán ejercer ningún cargo dependiente del Poder Ejecutivo o Judicial, excepto al ser elegidos presidente o vicepresidente de la República, ministro de Estado, agente diplomático o prefecto de departamento, en cuyo caso quedarán suspendidos de sus funciones legislativas en tanto desempeñen aquellos cargos (art. 49 constitucional). Asimismo, se prohíbe ejercer al mismo tiempo el cargo de diputado y senador, de uno o más Departamentos, de ahí que cuando un ciudadano sea elegido diputado o senador tendrá que escoger el mandato que él prefiera, y en el caso de ser electo por dos o más Departamentos, será por el Distrito que él escoja (art. 56 constitucional). Y el diputado o senador que se postule para concejal o municipio perderá su mandato parlamentario desde el momento en que jure su cargo del gobierno municipal.

### Chile

En Chile, el artículo 55 constitucional establece como incompatibles los cargos de diputado y senador entre sí, y con todo empleo o retribución con fondos del fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado en las que el fisco tenga participación por aportación de capital, inclusive si fueran cargos *ad honorem*. Asimismo, se establece que los diputados y senadores por el simple hecho de ser proclamados como electos por el Tribunal Calificador, cesarán en sus funciones incompa-



tibles que desempeñen, y en los casos establecidos por la Constitución, tendrán que optar entre dicho cargo y el incompatible durante los 15 días siguientes, bajo pena de perder su calidad de representante.

También el artículo 56 constitucional prohíbe a los diputados y senadores el nombramiento de los cargos referidos desde su proclamación o incorporación como representante y hasta seis meses después de concluido su mandato, exceptuándose para los casos de guerra exterior o para los cargos de presidente de la República, ministro o agente diplomático.

En la legislación chilena se encuentra el Código de Conductas Parlamentarias, mismo que preceptúa que el interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del ordenamiento jurídico, una gestión eficiente y eficaz.

El Código de Conductas Parlamentarias chileno establece como deberes fundamentales de los diputados: abstenerse de participar, directa o indirectamente, en cualquier proceso decisorio que favorezca, en lo personal, sus intereses o los de su cónyuge y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o de su socio en una empresa; presentar una declaración jurada simple de intereses económicos, dentro de los treinta días siguientes a la asunción del cargo, la que se registrará en la Presidencia de la Corporación, debiendo actualizarse dentro de los 60 días siguientes de ocurrido algún hecho o circunstancia que implique la modificación de la declaración.

### Colombia

En Colombia la noción de conflicto de interés se encuentra a nivel constitucional en los artículos 182 y 183, sin embargo, no se define en la Constitución, por ello, se ha desarrollado en diferentes leyes, principalmente en la Ley 144 de 1994, por la que se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.

Dicha ley, en su artículo 16, da una definición sobre conflicto de intereses: Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren en estudio en el Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva por parte de la respectiva corporación para que decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

En esa misma ley se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas; es el Consejo de Estado el que conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución.

El conflicto de intereses ha sido incluido en la noción de incompatibilidades; en Colombia, a través del análisis jurisprudencial. Con el establecimiento a nivel constitucional de la institución de “pérdida de la investidura” de los congresistas por violación al régimen de conflicto de intereses, ha demostrado eficacia en este país como herramienta para combatir la corrupción.



El artículo 182 de la Constitución colombiana distingue dos tipos de interés: el económico y el moral. La existencia del interés económico es apreciada a partir de hechos objetivos reflejados en un incremento o disminución eventual del patrimonio del congresista, o de los sujetos específicamente señalados en las normas que definen los conflictos de intereses, como familiares cercanos o los socios de derecho o de hecho.

En 2002 se expidió el Código Disciplinario Único, Ley 734, que contiene una norma especial sobre los conflictos de intereses aplicables a todo servidor público, con alcance mayor. En su artículo 40 señala que “cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, deberá declararse impedido”.

Cepeda (2003:4) nos ilustra el caso colombiano donde la institución de la pérdida de investidura ha tenido una amplia utilización: hay 347 casos y se han decretado 42 procesos de la desinvestidura a 5 congresistas por conflicto de intereses y a 37 por otras causas, incluyendo las incompatibilidades.

El Congreso no tiene ningún mecanismo para postergar o impedir que un ciudadano solicite la pérdida de investidura de uno de sus integrantes, de tal manera que es imposible que opere el espíritu de cuerpo para proteger a un congresista.

El procedimiento de desinvestidura es eminentemente judicial, lo cual le confiere legitimidad ante cuestiones de alto significado y grandes implicaciones políticas. El plazo para que el juez decida definitivamente sobre la solicitud debe ser breve para que la institución sea percibida reiteradamente como efectiva.

La definición de las causales de pérdida de investidura parte de hechos objetivos, de tal manera que la demostración de dolo, culpa o imprudencia no es necesaria, lo cual alivia enormemente la carga que recae sobre el demandante y permite que la etapa probatoria y la argumentación del propio juez sean menos exigentes y más sencillas.

El modelo colombiano ha demostrado su eficacia; en doce años se han visto afectados 42 congresistas,

muchos de ellos poderosos y otros considerados intocables, como lo demuestran los anexos presentados por Cepeda.

## Consideraciones

Para evitar los conflictos de intereses, en la legislación comparada se utilizan diversos sistemas de regulación, detección, investigación y penalización. Entre ellos, códigos de conducta, incompatibilidades, inhabilidades, la enajenación de activos, la capacitación, el fideicomiso ciego; sin embargo, la herramienta más utilizada ha sido la declaración patrimonial y de intereses, complementándose la utilización de ésta con la experiencia de una

entidad encargada de verificar y fiscalizar el cumplimiento de esta obligación de las autoridades.

En derecho comparado no existe uniformidad en el tratamiento de las incompatibilidades parlamentarias, esto depende del régimen político de cada país. La vulnerabilidad de los parlamentos depende de su conformación partidaria y de las características de la organización interna de cada grupo.

El caso colombiano ha demostrado eficacia en el control del conflicto de intereses por parte de los legisladores como herramienta contra la corrupción, y considerando la similitud de su sistema jurídico político con el nuestro, se considera la pertinencia de analizar la posibilidad de adaptarlo a nuestro marco normativo.

## Bibliografía

- Bidegain, Carlos María. *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Desalma, 1950
- Cepeda Ulloa. *La pérdida de la investidura de los Congresistas en Colombia*, 2003, OECD-OCDE.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, 2006.
- Cervantes Herrera, José. "El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales", Investigaciones Jurídicas, México, Universidad de Guanajuato
- Control parlamentario. <http://www.asambleamadrid.es/Resources/Ficheros/C7/Revista%20Asamblea/Revista%20Asamblea/R.20.%20Francisco%20Martinez%20Vazquez.pdf>
- Control de los conflictos de intereses: mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México, CIDE, fecha de consulta 3 de febrero de 2011 <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20255.pdf>
- Chávez Hernández, Efrén "Las incompatibilidades de los legisladores en México, y breves referencias en el derecho comparado", Revista de la Facultad de Derecho, México, t. LIV, núm. 242, 2004, consultado el 14 de febrero de 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>
- Ética en el poder legislativo. Boletín derecho comparado UNAM, fecha de consulta 14 de febrero de 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>
- Ferreira Rubio, Delia M., "¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?", *Parlamentos y control de la corrupción. Desafíos políticos en América Latina, San Pablo, 11-13 de Junio*, 2003, sesión 6. Vulnerabilidad parlamentaria: Captura del legislativo por las elites, consultado el 11 de febrero de 2011. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/92594/placc2003/pdf/ferreirarubio.pdf>
- Imarisio, Luca. *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali*, Napoli, Jovene Editore, 2008, fecha de consulta 14 de febrero de 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/126/bib/bib12.htm>
- James R. Klein, 1998. Serie de Documentos de trabajo de la Fundación Asia, vistazo a la evolución de la Constitución participativa de Tailandia. Nepotismo y amiguismo, fecha de consulta 2 de febrero de 2011. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo21.pdf>
- Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona España, Gedisa, 1999.
- Semáforo. Venezuela. [http://www.transparencia.org.ve/Semaforo-\(1\)/Prevenccion-de-Conflictos-de-interes.aspx](http://www.transparencia.org.ve/Semaforo-(1)/Prevenccion-de-Conflictos-de-interes.aspx)

## Legislación

- Legislación Argentina. <http://www.senado.gov.ar/web/reghsn/reghsn.htm>
- Legislación Chile. [http://www.camara.cl/camara/media/docs/LOC\\_Congreso.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/LOC_Congreso.pdf)
- Legislación Colombiana
- Constitución Colombiana. [http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles/186370\\_constitucion\\_politica.pdf?binary\\_rand=1416](http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles/186370_constitucion_politica.pdf?binary_rand=1416)
- Ley 144 de 1994 por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/baseoc/ley/1994/ley\\_0144\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/baseoc/ley/1994/ley_0144_1994.html)
- Código Único Disciplinario de Colombia, Ley 734 de 2002. <http://www.encolombia.com/derecho/CodigoDisciplinarioUnico/CodDisciplinarioU.htm>
- Legislación Española. [http://www.mpt.es/areas/funcion\\_publica/iniciativas/mejora\\_de\\_la\\_administracion\\_general\\_del\\_estado/funcion\\_publica/codigo\\_buen\\_gobierno/ley\\_pdf/document\\_es/documento.pdf](http://www.mpt.es/areas/funcion_publica/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/codigo_buen_gobierno/ley_pdf/document_es/documento.pdf)
- Reglamento del Senado de España. <http://www.senado.es/reglaman/index.html>
- Legislación Francia. Reglamento de la Asamblea Nacional. <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bc.asp>
- Reglamento Senado Francia. <http://www.senat.fr/reglement/reglement.html>
- Legislación Italiana. Constitución. <http://www.italianoinfamiglia.it/documenti/costituzione-in-spagnolo.pdf>

# El Juicio de amparo: modernización, institución y procedimiento

Carlos E. Montes Nanni\*

## Presentación

Los derechos ciudadanos, en la actualidad, se ejercen a través de nuevas formas, además de las legales y tradicionales, requiriendo mayor prontitud de respuesta por parte de las autoridades; la necesidad de resultados ha transitado de la completa pasividad por parte de quien demanda a la manifestación abierta de inconformidad, presiones y expresiones que desnudan a las autoridades exhibiéndolas ante la opinión pública.

Esto ha motivado a una política de Estado consistente en reformar integralmente el sistema de administración e impartición de justicia, en el cual, el marco de protección a las garantías constitucionales del ciudadano no podía permanecer ajeno.

El juicio de garantías o juicio de amparo, institución procesal de origen auténticamente nacional, ha sido tema de variadas propuestas de modificación, algunas de ellas por el abuso que algunos sectores de poder han hecho y otras, en nuestra opinión, con mayor justificación social, por la dificultad de acceder a la justicia por parte de las clases limitadas en educación y recursos económicos.

\* Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.



## Introducción

La evolución que ha tenido nuestro sistema jurisdiccional y que en la práctica atraviesa por un proceso de concreción material, derivada de la reforma constitucional de 2008 en materia penal (procedimiento acusatorio y oralidad de los juicios), incluye en su planeación la reforma integral al juicio de amparo y al sistema de defensa del ciudadano ante los excesos de la autoridad.

Como institución, el juicio de garantías es un valuarte del sistema jurídico mexicano en el que se ven fundadas, trascendentales causas y determinaciones en materia de impartición de justicia. “Dentro de las instituciones jurídicas mexicanas, indiscutiblemente el amparo es la que resulta más entrañable para nosotros, no sólo por ser una importante aportación nacional a la cultura jurídica universal, sino sobre todo por ser el puerto más seguro que tiene el pueblo de México para la protección legal de sus bienes e intereses jurídicos” (Soberanes Fernández, 1988:1067).

Antes de que se concretara la reforma aludida, importantes sectores del ámbito jurídico, legisladores y el Poder Judicial de la Federación, ya tenían proyectos serios para una reforma integral en materia de amparo; la coyuntura actual retoma esos planes al sumarse el proyecto de adecuación de nuestra ley fundamental, en el sentido de colocarla a la par de legislaciones modernas y tomando en cuenta un factor primordial: el reconocimiento de los derechos humanos como primer camino de la actuación de las autoridades gubernamentales, jurisdiccionales y políticas.

“A pesar de que en sus orígenes el amparo fue una institución de vanguardia, que se adelantó a su tiempo y que sirvió de ejemplo a diversas instituciones de justicia constitucional en el mundo, con el paso de los años, el amparo se fue haciendo cada vez más técnico y su aplicación más rigorista” (Zaldívar Lelo de Larrea, 2002: 2).

En 1999 la Suprema Corte de Justicia creó una Comisión para el análisis de una nueva Ley de Amparo, integrada por ministros y magistrados, así como distinguidos postulantes; el resultado fue la propuesta de una nueva Ley de Amparo que desafortunadamente no contó con la suficiente voluntad política para salir adelante.<sup>1</sup>

### Objetivos de la reforma al juicio de amparo

Comprobar la eficacia de nuestras instituciones jurídicas puede ser un ejercicio desde la perspectiva de la aplicación de una justicia que resuelva problemas, no creando nuevos de mayor complejidad o imposible solución.

En los últimos años, el juicio de amparo o juicio de garantías se ha transformado en un procedimiento que tiende a ser utilizado de una forma tal que elude el espíritu de la protección de la justicia de la Unión, derivando en la tutela de ésta para intereses particulares, muchos de ellos, infractores del orden social.

El juicio de amparo nace como una institución de buena fe. Desde la expedición de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la justicia federal atendía la demanda de las personas que sufrían una vulneración

en sus garantías individuales, sin mayor requerimiento que el de manifestarlo bajo protesta de decir verdad.

En el curso del procedimiento de amparo, por medio de los informes que la autoridad señalada como responsable tiene la obligación legal de rendir (previo y con justificación), se convalida o niega de plano la existencia de ese acto reclamado como infractor a garantías de la persona.

Sin embargo, ante la imposibilidad práctica de evitar el mal uso en la presentación de juicios de amparo, en los que finalmente se está haciendo uso de un derecho correspondiente a cualquier gobernado, cualesquiera que sean sus condiciones, se han alcanzado situaciones en los que la justicia federal cae en el descrédito, debido a que la realidad demuestra que el amparo sirvió en la defensa de intereses dudosos.

La modernización del juicio de garantías, en primera instancia, comprende la necesidad de reestructurar un procedimiento que tutele los derechos del individuo, cuidando en la medida de lo posible que éste se realice con la seguridad de que intereses particulares no estén por encima del interés común de una sociedad que debe recibir una efectiva justicia.

La vigencia de la actual Ley de Amparo data de 1936 y el proceso de vinculación de la impartición de justicia no es ajeno con la vida democrática desarrollada en los últimos quince años; existe una realidad que demanda su renovación.

Son, a nuestro parecer, tres las vertientes sobre las que debe orientarse la adecuación, modernización o actualización del juicio de garantías:

1. La protección a las garantías individuales en sus aspectos de legalidad y de seguridad jurídicas.
2. El individuo poseedor de esas prerrogativas.
3. Las autoridades responsables de proveer una adecuada justicia federal y aquellas sobre quienes pesa la responsabilidad de haber sido señaladas como vulneradoras de los derechos de una persona.

### La tutela a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas

Partiendo de lo básico, todo acto de autoridad debe estar apegado a derecho. Ninguna situación es más clara que la obligación de cualquier autoridad de ceñir sus actividades a lo que estrictamente le autoriza la ley.

En este sentido, la adecuación del juicio de garantías demanda confirmar a la Constitución como la piedra angular del sistema de impartición de justicia, en sus dos aspectos: como ordenamiento orgánico que dispone el régimen de obligaciones de las autoridades y como dispositivo procesal que establece el derecho de acudir a la justicia de la Unión como recurso ante la vulneración de sus derechos.

La garantía de legalidad por tanto, representa el principal fundamento sobre el cual versará cualquier controversia en materia de afectación a los derechos de un gobernado y el primer tema a revisión, por parte de la autoridad encargada de proveer su resarcimiento.

El tener la certeza de poseer la capacidad de defenderse jurídicamente e interponer todos los recursos que



.....  
2 Pleno, séptima época, SJF, t. 37, primera parte, p. 25.

el marco jurídico le otorga en un proceso jurisdiccional, es lo que representa la seguridad jurídica en nuestro sistema legal.

Esta seguridad jurídica se traduce en la obligación a cargo de cualquier autoridad de cumplir con todas las etapas establecidas en un proceso y de respetar el derecho de una persona de interponer cualquier recurso o acción permitidas en el mismo. La finalidad primordial por parte de este proceso de tutela, es la de salvaguardar con toda la fuerza constitucional las garantías individuales, buscando de esta forma obtener la justicia constitucional sobre las demás normas jurídicas y por encima de cualquier acto de autoridad.

El juicio de amparo tiene la particularidad de poder impugnar la mayoría de los actos de autoridad, cualquiera que sea el poder de donde provengan: ejecutivo, legislativo o judicial, poderes que tienen la obligación de cumplir con las normas legales y reglamentarias que integran la seguridad jurídica.

En relación a la salvaguarda de estas dos garantías (legalidad y seguridad) la Constitución nos reconoce como parte de las que son titulares los ciudadanos, el artículo 133 de nuestra carta magna establece que también los tratados son ley suprema, mismos que, para poder integrarse al marco jurídico fundamental de la nación, deben estar en afinidad con el mismo.

Dichos tratados jamás podrán ser reconocidos y obedecidos cuando contengan disposiciones contrarias a la legalidad y seguridad jurídicas, entendiéndose por ello la necesidad de adecuación de estos principios a nuestro juicio de amparo, por motivo de la celebración de convenios entre nuestro país y otras naciones o grupos de ellas.

### El titular del derecho a la solicitud de amparo

La tarea de protección constitucional implícita en el juicio de amparo se dirige al individuo en lo personal y particular, pero este beneficio no es privativo del hombre (género) en particular. En términos jurídicos, el facultado para solicitar amparo puede ser tanto una persona física como una persona moral (personas jurídicas de derecho privado como sociedades y asociaciones civiles o mer-

cantiles, o personas morales oficiales), entendiéndose a cualquier entidad u órgano de Estado, en este último caso el amparo procederá en defensa de intereses propios de la dependencia.

En este segundo aspecto en análisis, como lo describiremos más adelante (en la referencia a la iniciativa Murillo- Zapata), son frecuentes las demandas de adecuación a la titularidad de quien ejerce su derecho a solicitar el amparo. Lo anterior obedece a la propensión cada vez más significativa acerca del reconocimiento de los derechos humanos como prerrogativas básicas en toda relación y actividad de gobierno.

Como lo explica Carmona Tinoco (2002:183), la tendencia internacional ha permitido que los asuntos relacionados con los derechos humanos permitan la aplicación de normas más favorables a éstos, sin importar si se trata de una fuente jurídica interna o de derecho internacional.

No podemos dejar de mencionar que, como institución procesal, el amparo se sujeta al requisito de existencia de un interés jurídico. Nuestra Suprema Corte, como intérprete última de la finalidad de las leyes y principios jurídicos, ha establecido que este interés no es otra cosa que la capacidad legal y subjetiva de ejercer un derecho.<sup>2</sup>

### La idea de autoridad

Desde sus inicios (Constitución Yucateca de 1841), el amparo nace como un límite al poder de la autoridad y un medio de control y medida en sus determinaciones.

Las autoridades que forman parte del Estado están provistas de facultades de decisión y ejecución, atribuciones y potestades que pueden vulnerar garantías individuales del gobernado. En este aspecto de la impartición de justicia en nuestro país (el juicio de amparo como institución), representan la responsabilidad, como órganos de gobierno, de responder legal e institucionalmente por las faltas y excesos en el ejercicio de sus funciones.

Se distinguen también, en el llamado juicio de garantías, dos clases de autoridades responsables: la que ordena y una más que es comisionada para la ejecución del presunto acto que viola derechos fundamentales.

En la modernización o actualización de la institución del juicio de amparo, en nuestra opinión, no es suficiente con señalar (en las diversas hipótesis que se manejen) a las autoridades responsables, es necesario marcar una serie de pautas que inhiban la mala actuación de cualquier poder público, en cualquiera de sus esferas y niveles.

Lo anterior puede lograrse a través de insertar en el texto de la nueva ley o adecuación que se proponga, supuestos jurídicos que sancionen la violación a garantías individuales y, en la medida de la gravedad a dicha infracción, imponer castigos administrativos, laborales e inclusive penales.

Es decir, la vigente ley prevé el procedimiento en el caso de una potencial y tentativa violación a garantías o bien la consumación de ésta, pero no dispone de un catálogo de conductas que sean ubicadas y por lo mismo sancionadas; de esta forma, se estaría atendiendo a la prevención antes que al resarcimiento de daños.

Pero en el juicio de amparo también existe la intervención de otra autoridad que es la que se encarga de llevar a cabo, en un plano superior, todos los actos y/o pasos del procedimiento en sí (juicio), en el que se cumplan los elementos esenciales del mismo: presentación de la demanda, determinación de una suspensión provisional, recepción de elementos probatorios (informes previo y con justificación), desahogo de pruebas y alegatos (audiencia constitucional) y resolución.

A esta autoridad es necesario dotarla de las herramientas más avanzadas, formales y materiales, para la obtención de una justicia constitucional moderna. Cabe

referir que actualmente se encuentra en el ámbito de la Cámara de Diputados como revisora, la minuta aprobada por el Senado de la República respecto del proyecto de decreto por el que se pretende expedir la Ley de Firma Electrónica Avanzada, misma que por su denominación explica el objetivo de facilitar los trámites llevados a cabo por el ciudadano ante la autoridad, buscando obtener mayor eficacia y prontitud en los mismos.

De esta manera quedan expuestos los aspectos que, en nuestro concepto, son necesarios para la modernización del juicio de amparo.



### Iniciativa de Ley de Amparo Murillo Karam - Zapata Perogordo

Sin omitir la importancia del proyecto emprendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dándole el crédito respectivo, el 15 de febrero de 2011, los senadores Jesús Murillo Karam, del PRI y Alejandro Zapata Perogordo, del PAN, presentaron una iniciativa que intenta expedir una nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con la demanda de modernización de esta institución y la incipiente reforma constitucional en lo relativo al reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional.

Por sus características y profundidad en la adecuación a los tradicionales principios del amparo, la iniciativa de referencia merece nuestro análisis y reflexión con la finalidad de realizar una sencilla exposición de los cambios pretendidos en dicho instrumento.

Todo cambio implica una discusión y defensa de ideas; en el caso que nos ocupa, resulta especial por el sentido tradicional y a veces solemne con el que el juicio de amparo es tratado. Como se ha dicho, se trata de una aportación orgullosamente nacional, que en su momento fue la vanguardia respecto a justicia constitucional en el mundo.

Los cambios propuestos en la iniciativa de ley atañen desde el objeto mismo de tutela del juicio de amparo, los medios para interponerla, el reconocimiento de personalidad y legitimación, hasta la amplitud de los efectos en caso de que se conceda.

No será fácil el camino y la determinación que se tome en el Poder Legislativo, pero se espera que la decisión final sea el instrumento legal que honre la memoria de Crescencio Rejón y Otero y sea digno de las circunstancias actuales que demandan mejor justicia.

### La protección a los derechos humanos

La esfera de protección del juicio de amparo, actualmente se concreta en lo que nuestra Constitución establece como garantías individuales, tradicionales en el sistema jurídico mexicano, siendo éste un término superlativo que se ha desfasado de la evolución que ha tenido el concepto de derechos humanos, llamados también de tercera generación.

En México, la aparición de ordenamientos legales conducentes a su protección tienen relativa y reciente aparición; en poco más de dos décadas la tutela de los derechos humanos pasó de ser un departamento del sector oficial (Secretaría de Gobernación), a un tema de trascendental importancia en la vida institucional, creándose inclusive un organismo constitucionalmente autónomo con amplias y no completadas atribuciones.

En concordancia con la tendencia internacional, así referido en la iniciativa, el sistema jurídico mexicano está en proceso de extensión en la protección de estos derechos y en el cumplimiento de los compromisos que, como Estado, ha adquirido en la comunidad internacional.

Con la actualización propuesta en la iniciativa de ley, se busca que además de tutelar las garantías del gobernado, el juicio de amparo sea garante en la protección



de los derechos humanos reconocidos universalmente y medio de control para las autoridades que puedan soslayarlos. El cambio se orienta a los principios mismos del amparo, colocándolo como un procedimiento congruente con la actualidad.

### **La modernización**

Establece el diccionario de la lengua española que lo moderno consiste en el tiempo en que se habla o el más reciente.<sup>3</sup> En sentido procedimental, la modernización del amparo radica en otorgarle todas las capacidades técnicas disponibles por la autoridad para proveer un procedimiento ágil y efectivo en todos los sentidos: jurídico y material.

En este último aspecto destaca la propuesta de capitulado (de la iniciativa) en relación a la llamada firma electrónica avanzada en la que inclusive existe un proyecto de ley especial aprobado por la Cámara de Senadores (el 22 de marzo de 2011).

La utilización de herramientas electrónicas en la tramitación de un juicio de amparo redundaría en una superior capacidad de reacción ante la posible violación de derechos humanos y otras garantías, contando con la veracidad y confiabilidad suficientes para que la autoridad proteja de una forma efectiva a los ciudadanos y cumpla su papel primordial de brindar justicia.

Con la simplificación de la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y su modernización, así referido en la iniciativa, la larga tradición escrita y de promociones ante las autoridades de amparo, se transforma en algo más apegado al mandato constitucional de brindar una justicia pronta y expedita (artículo 17 de la Constitución).

La aprobación de la iniciativa implicaría que en los juicios de amparo todas las promociones puedan hacerse por escrito o por la vía electrónica (en un sistema

electrónico del Poder Judicial de la Federación), y así poder hacer consultas y promociones, con plenitud de efectos, con la consecuente obligación a cargo del órgano jurisdiccional de formar un duplicado del expediente físico con uno de forma electrónica.

### **El nuevo procedimiento y resoluciones en la Ley de Amparo**

El juicio de amparo en México tiene más de 150 años desempeñándose como medio de control de la legalidad y su efecto ante los actos de autoridad apunta hacia dos de ellos. Los actos de autoridad violatorios de garantías propiamente dichos (en el que es procedente el denominado amparo indirecto) y las resoluciones de autoridades judiciales o tribunales laborales (a las que se les puede impugnar por la vía del amparo directo).

La iniciativa en cuestión introduce modificaciones en lo concerniente a la estructura y desarrollo procesal para ambos tipos de amparo; particularmente aporta nuevos elementos para concesión de la suspensión provisional dictada en un juicio de amparo.

Buscando que la medida cautelar cuente con toda la eficacia necesaria pero no incurra en afectaciones al interés de la sociedad, el juez está facultado a no conceder la suspensión.

En el caso del llamado amparo directo, las adecuaciones más importantes son las propuestas relacionadas con los supuestos de procedencia y de substanciación del mismo. Se pretende erradicar las malas prácticas de los litigantes frecuentemente recurridas, como son: la citación en forma distinta a la prevista en la ley y la falsa representación en los juicios, buscando en todo momento erradicar situaciones irregulares.

Para que la ejecución de sentencias en materia tenga efectos de auténtica impartición de justicia (tema

discutido sobre todo en el terreno político), la iniciativa busca obtener mejores resultados, unificando los criterios de ejecución y sancionar a los servidores públicos obligados por virtud de una sentencia.

### Conclusiones

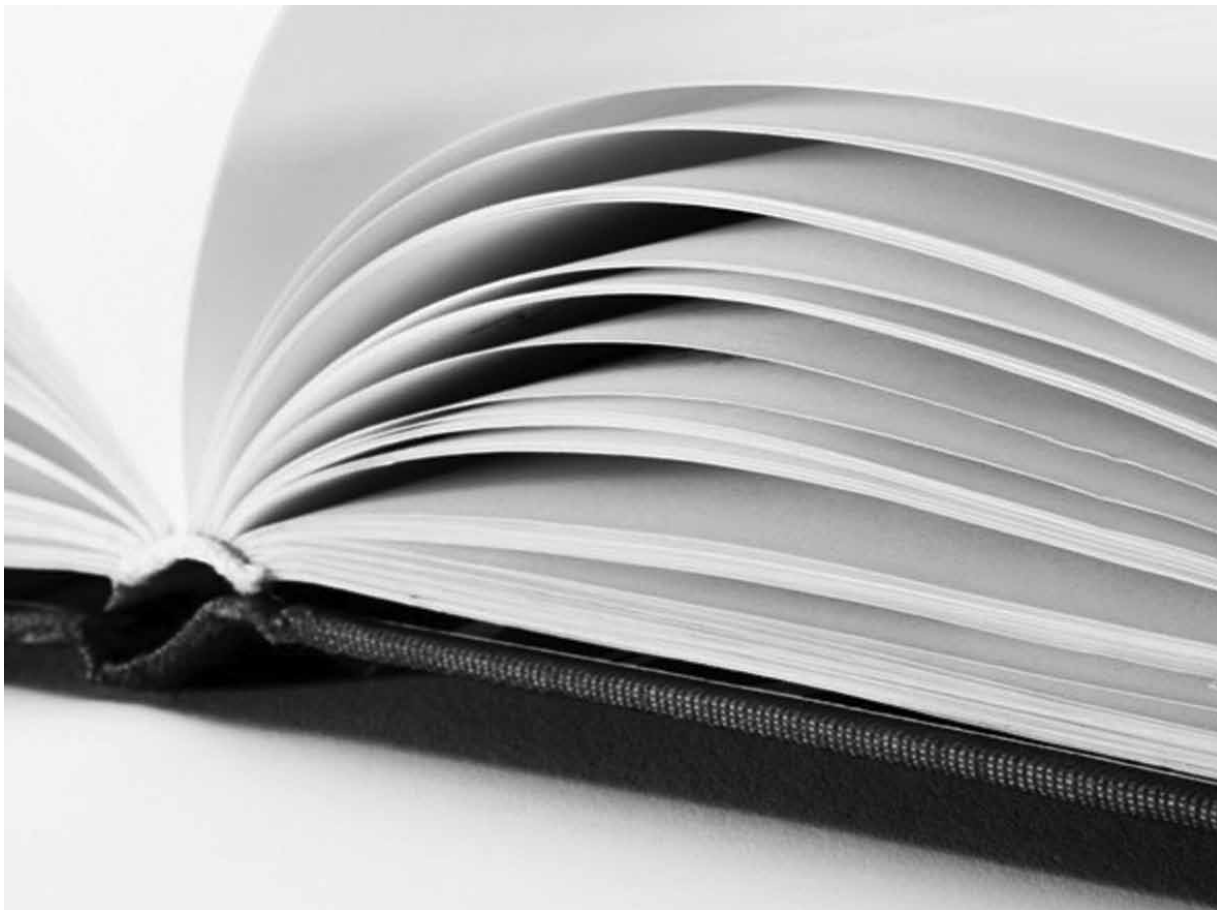
El juicio de amparo en México representa una de las instituciones jurídicas que por la trascendencia de sus alcances merece ser actualizada con principios y preceptos que, sin desvirtuar su naturaleza, lo mantengan como el recurso idóneo para la conservación de la legalidad constitucional.

La difusión de la reforma en materia de amparo tiene que ser enfática en el cambio o transición del concepto de garantías individuales por el de derechos humanos, con un enfoque integral de estos últimos en su contexto y alcances reconocidos internacionalmente.

Es prioritario que el procedimiento del juicio de amparo se acerque al ciudadano de una forma efectiva a través de su simplificación y avance en materia de tecnología, teniendo como prioridad el cuidado (como así lo establece la iniciativa) de velar por el interés social.

Las autoridades que de una u otra manera estén involucradas en la sustanciación de un juicio de amparo, tendrán la responsabilidad de no desvirtuar la finalidad de esta reforma: fortalecer las instituciones democráticas encargadas de impartir y administrar justicia.

Es necesario que la discusión del proyecto de iniciativa de nueva Ley de Amparo contemple las reformas e iniciativas que se han presentado tanto a la Constitución como a leyes secundarias (reforma constitucional en materia de derechos humanos, reforma a las leyes secundarias relativas al sistema penal y de seguridad pública, reformas a la Ley de Seguridad Nacional y Ley de Firma Electrónica Avanzada).



### Fuentes de información

Briseño Sierra, Humberto (2000). *El Control constitucional de Amparo*. Primera edición. México, Editorial Trillas.

Carbonell, Miguel (2002). *La Constitución pendiente, agenda mínima de reformas constitucionales*. Primera edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises (2002). *La aplicación judicial de los tratados internacionales de derechos humanos*. Primera edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Soberanes Fernández, José Luis (1988). "Algo sobre los antecedentes de nuestro juicio de amparo". *Boletín mexicano de derecho comparado*, número 63.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (2002). *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Primera reimpression. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Diagnóstico ciudadano y conclusiones del foro V "Juicio de Amparo". Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia.

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.pjf.gob.mx>

<http://www.senago.gob.mx>

<http://www.sil.segob.gob.mx>

# La prevención social del delito como herramienta fundamental para la seguridad pública en México

Armando Hernández Cruz<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Investigador en la DGEL: Investigaciones Sociales, del IBD.

## 1. La Seguridad Pública en el contexto nacional actual

Uno de los fines primordiales del Estado, y justificación de su existencia, es la seguridad pública, que genera la obligación de la autoridad de proteger a la población en sus aspectos fundamentales como son: la vida, la integridad personal, las posesiones, la familia, y la tranquilidad de las personas.

El término *seguridad* proviene etimológicamente de la raíz latina *sine cura*, que significa literalmente: sin cuidado.

La seguridad se interpreta como una situación de certidumbre o tranquilidad frente a amenazas potenciales que podrían atentar contra las personas y sus bienes. Actualmente, la sociedad mexicana se encuentra desfavorablemente azotada por una ola de violencia desmedida que la mantiene prácticamente aprisionada en sus propios hogares. Es por ello que resulta necesario revisar los resultados de las políticas públicas mediante las cuales el Estado dirige la lucha contra la delincuencia organizada.

Al iniciar la actual administración federal prevalecían serias deficiencias en el marco jurídico e institucional del país. A saber:

1. La existencia de muchos cuerpos policiales mal pagados y equipados, sin sistema de coordinación entre sí. Además, muchas de estas corpo-

raciones estaban amenazadas o compradas por los delincuentes.

2. Ministerios públicos y juzgados insuficientes, poco profesionalizados e ineficientes.
3. Leyes obsoletas.

La situación al inicio del gobierno de Felipe Calderón concentraba varios fenómenos que debían ser atendidos sin demora:

- a) La presencia de organizaciones criminales extendida por todo el país.
- b) Grupos delictivos estructurados y con amplia capacidad de corrupción y generación de violencia.
- c) Fragilidad de instituciones que debían combatir a la delincuencia.
- d) Creciente consumo de drogas y tejidos sociales desintegrados.
- e) Escasa cooperación internacional para la atención de problemas de carácter regional.

Desde 2006, los esfuerzos que ha realizado el gobierno mexicano en materia de seguridad se han centrado fundamentalmente en la lucha contra el narcotráfico, señalando la naturaleza internacional de este ilícito, y haciendo uso de una parte importante de las capacidades coactivas del Estado mexicano, a través de las fuerzas armadas y las instituciones policiales de los tres ámbitos de gobierno.

La política impulsada por la actual administración del gobierno federal situó a la lucha contra el narcotráfico como una de sus principales prioridades en materia de seguridad, y reconoció a la delincuencia organizada como una amenaza a la seguridad nacional, hecho que ha implicado aceptar su evolución tanto en el ámbito nacional como internacional, representando un peligro permanente para la sobrevivencia del Estado mexicano. Sin embargo, el presidente Felipe Calderón ha sido cuestionado constantemente por emplear a las fuerzas armadas sin una estrategia clara, ni un marco regulatorio adecuado.

En marzo de 2007 el gobierno federal suscribió “La estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia” que provocó un proceso de reingeniería en la Secretaría de Seguridad Pública y en la policía federal para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal.

El 21 de agosto de 2008 se suscribió el “Acuerdo por la seguridad, la justicia y la legalidad” en el que se fijan objetivos a tiempo determinado relativos a la prevención del delito y al combate contra la delincuencia organizada, entre los cuales se puede mencionar el relativo a seguridad pública por parte del gobierno federal.

La situación que actualmente vive México en materia de seguridad es resultado de una serie de factores acumulados a lo largo de décadas. Entre las principales causas se pueden mencionar las siguientes: La expansión y fortalecimiento de la delincuencia organizada, especialmente de los cárteles del narcotráfico durante la década de los ochenta, con el cierre de la ruta de El Caribe como vía de ingreso de los cargamentos de drogas a Estados Unidos, comenzó a gestarse el poder que ahora tiene la delincuencia organizada. A partir de ese momento, los cárteles colombianos empezaron a suministrar drogas al mercado norteamericano a través de México, estableciendo alianzas con las organizaciones criminales mexicanas.

Desde entonces, asociada a la expansión de las propias organizaciones criminales, comenzó a crecer la violencia en México. Esta situación generó tres factores decisivos:

1. Un cambio del modelo de negocio en el que las organizaciones de la delincuencia organizada, además de traficar con drogas hacia Estados Unidos, el mayor mercado del mundo, comenzaron a fomentar un mercado interno de consumo.
2. La creación de un mercado interno de consumo propició la disputa entre las bandas criminales por el control territorial, situación que los llevó a desafiar a las autoridades y a los ciudadanos. Así, la violencia empezó a crecer no sólo en las zonas de producción, tránsito y cruce fronterizo, sino también en las zonas de consumo.
3. El incremento en la capacidad logística de las organizaciones criminales y la necesidad de ejercer el control territorial las obligó a aumentar su capacidad de fuego para enfrentar a sus competidores. Asimismo, la decisión del gobierno de Estados Unidos de levantar en 2004 la prohibición sobre la venta de armas de asalto, posibilitó a las

bandas delictivas a adquirir armas de alto poder prácticamente sin restricción.

Por otro lado, conviene tener presente la importancia de la seguridad pública como una obligación fundamental del estado mexicano, de acuerdo al mandato constitucional, que a su vez genera un derecho humano exigible por la sociedad mexicana, como pretendemos demostrar a continuación.

## 2. La Seguridad Pública como derecho humano y como obligación del Estado mexicano

Los párrafos segundo y tercero del artículo 21 constitucional consagran este derecho, señalando lo siguiente:

...

*“La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:*

*a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

*b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.*

*c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*

*d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.*

*e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”*

Es claro que la seguridad pública, al ser una función del Estado, genera un derecho correlativo a dicha obligación. Por función del Estado debemos entender el ejercicio de una serie de actividades relacionadas con los fines del Estado, y que al plasmarse en la norma constitucional se vuelven obligatorias para el Estado.

Por ello, encontramos en la seguridad pública un derecho de carácter económico y cultural, exigible por la sociedad al Estado.



Como puede observarse, el concepto de seguridad pública hace referencia a la protección que se proporciona, a través del mantenimiento del orden y la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas. Su operación la ejercen las instituciones administrativas encargadas de la procuración de justicia y las estructuras que conforman las policías preventivas.

En cuanto a las políticas públicas de la materia, conviene recordar que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 está estructurado en cinco ejes rectores:

1. *Estado de derecho y seguridad.*
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El eje 1 *Estado de Derecho y seguridad* y específicamente la estrategia marcada como 1.4 hace referencia al crimen organizado y a la preocupación del gobierno, al saber que México dejó de ser un país de tránsito para convertirse en un país de consumo de drogas. Establece que no se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico. Por ello, fija como objetivo *aplicar la fuerza del Estado* en el marco de la ley

para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas que día a día generan mayor violencia.

En congruencia, el “Programa sectorial” se orienta a “alinearse las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional”, así lo refiere el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, fortaleciendo los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la recuperación de las condiciones básicas de seguridad.

En relación a estos aspectos, conviene destacar que, aunque existen, han sido escasas e insuficientes las políticas públicas, planes y programas de carácter preventivo sobre los aspectos sociales que son causa y no consecuencia de la violencia y la comisión de actos delictivos, como lo expresamos a continuación.

### 3. Aspectos sociales de la problemática

La inseguridad, la falta de oportunidades sociales y económicas, la descomposición del tejido social y la proliferación de conductas antisociales son los fenómenos entrelazados que han permitido el crecimiento exponencial de la ola de violencia y la comisión de hechos delictivos en un contexto tan amplio en nuestra sociedad.



Además de incluir acciones en el tema de seguridad pública, de policía federal y del uso de la fuerza, las estrategias de seguridad pública deben incluir acciones concretas en los temas de economía, empleo, salud, educación y desarrollo social. El objetivo que fijó el gobierno federal es romper el círculo vicioso de violencia al proporcionarles oportunidades sociales y económicas a la población, además de impulsar la reconstrucción del tejido social, y disminuir la prevalencia de conductas antisociales.

La desintegración del núcleo familiar, la falta de afecto y consideración hacia los demás, pérdida de valores como la tolerancia, el respeto, la honestidad, han ocasionado la debacle del sistema social, del entramado de

relaciones entre las personas. El egoísmo y el individualismo se vuelven factores supremos en una sociedad capitalista de consumo, donde la competencia por ser más que los demás nos aleja del carácter empático que puede mantener unido al tejido social.

Los sentimientos positivos, que forman parte de la naturaleza del ser humano, no son fomentados ni tomados en cuenta por el modelo educativo, social y cultural, con las consecuencias que saltan a la vista y que nos llevan a recordar los principios básicos de la hermandad entre los seres humanos y las naciones.

Situaciones como el apoderamiento de las calles por particulares, que ponen piedras y cubetas para “apartar” sus lugares en la vía pública, sobre la que ningún particu-



lar puede ejercer dominio, son un fiel reflejo del nivel de descomposición en la lucha social (cultura de la jungla: cada quien ve por sus propios intereses de subsistencia a corto plazo, olvidándonos de la experiencia colectiva en sociedad).

La falta de una cultura de legalidad, de la construcción de un sistema de principios y valores compartidos y aceptados por la sociedad, la falta de un pacto social, el constructo social de emociones cercenadas y mutiladas, y muchas otras carencias de nuestro modelo social, son fenómenos que explican la realidad social que vivimos hoy en día.

#### **4. El combate a la violencia: medidas preventivas y participación social**

Detener la violencia es la frase que resume un objetivo claramente anhelado por nuestra sociedad. Así lo demuestran los movimientos que, a partir de hechos funestos se han venido construyendo desde distintas trincheras de la sociedad mexicana. La violencia, sus elevadísimos costos y graves consecuencias, constituye el factor principal que ha dañado al conjunto de la vida social y a sus instituciones.

Es necesario recordar que la administración del presidente Calderón inauguró el ejercicio de su gobierno con el lanzamiento de un impresionante operativo policiaco-militar cuyo objeto central, dijo él, era recuperar el estado de derecho en amplias zonas del territorio nacional que presuntamente están bajo el control de la delincuencia organizada. Ante la problemática de la delincuencia organizada, en poco tiempo el tema marcó la agenda de la política nacional.

Si bien es cierto que la violencia no es una característica propia de nuestra sociedad, es evidente que, de una u otra forma, está presente día con día, y la sociedad ha aprendido a vivir con ese fenómeno.

Sin embargo, el hecho de haberse convertido una costumbre no significa que el problema se haya resuelto. Al contrario, cuanta más violencia existe, menos adecuados resultan los instrumentos diseñados para hacer frente a esta dinámica negativa.

En la actualidad, las políticas implementadas por parte del Estado hasta el momento no son las adecuadas, ya que han sido elaboradas sin que las principales víctimas hayan participado de forma activa en esta fase primordial.

Es obvio que nos encontramos en un callejón sin salida. El desasosiego ha llevado a muchos grupos de habitantes a responsabilizarse de su propia seguridad, aun a riesgo de involucrar a la comunidad en un mayor conflicto.

Así pues, el intento generalizado por parte del Estado de plantearse la cuestión de resolver la violencia desde un punto de vista policiaco ha fracasado, generando más violencia y más víctimas. Por lo tanto, es necesario trabajar sobre propuestas que sean nuevas alternativas para dar posibles soluciones al problema que se vive en nuestro país.

Será necesario, sin duda, trabajar mucho más en modelos preventivos, que en el modelo policiaco (que busca reprimir conductas violentas a través de la violencia del Estado) que tiene un carácter correctivo.



Es ineludible la participación social, el empoderamiento ciudadano y una visión crítica pero de carácter propositivo, que permitan construir un nuevo modelo de combate a la violencia y la delincuencia, del que sea participe la sociedad en su conjunto y no se limite a la visión policial del "Estado gendarme." Para ello, se analiza y discute en la actualidad un nuevo marco normativo, tendiente a abonar a favor de esta idea.

#### **5. Iniciativa de Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**

Con fecha 27 de abril de 2011, las comisiones unidas de Seguridad Pública y Estudios Legislativos, Primera, después de un detallado estudio y análisis de la Minuta remitida por el Senado, aprobaron un proyecto de dictamen que contiene la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, misma que integra entre otros documentos, las siguientes propuestas:

Iniciativa de Ley que crea el organismo público descentralizado federal denominado Instituto Nacional de Prevención del Delito, presentada con fecha 8 de octubre de 2009, por el diputado Víctor Humberto Benítez Treviño, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Iniciativa de ley general para la prevención social de la delincuencia presentada con fecha 10 de diciembre de 2009 por la diputada Alma Carolina Viggiano Austria, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Este dictamen se encuentra pendiente de aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados, para su eventual promulgación por parte del Ejecutivo, con lo que concluiría el proceso legislativo.

De acuerdo con su propia metodología, el dictamen respectivo hace un breve resumen del contenido de la ley, mismo que se transcribe a continuación para su análisis y comprensión:

El proyecto de ley tiene por objeto establecer las bases para la planeación, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, y la articulación, coordinación y ejecución de programas, proyectos y acciones, con el fin de combatir las causas y factores que confluyen en la comisión de delitos.

Cuenta con 34 artículos divididos en siete capítulos y tres transitorios:

En el Capítulo Primero, además de definir la naturaleza y objeto de la ley, establece la competencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, de disponer la utilización y destino de los recursos para garantizar el cumplimiento de la presente ley. Asimismo, los principios sobre los que se deberá fundar la actuación en la materia: respeto a los derechos humanos; desarrollo de políticas públicas integrales con participación de la sociedad; complementariedad de programas; continuidad; aplicación de experiencias y conocimientos nacionales e internacionales; consideración diferenciada de necesidades de género, grupos vulnerables o en riesgo; enfoque de proximidad sobre la base de trabajo social comunitario; información pública, oportuna y veraz; identificación de los sujetos responsables, objetivos, alcance y evaluación, cuantitativa y cualitativa de resultados; y transparencia.

Define a la prevención social de la violencia y la delincuencia como el conjunto de políticas públicas orientadas a reducir factores de riesgo que favorecen la generación de violencia, conductas antisociales y la delincuencia, así como influir en sus distintas causas y manifestaciones.

El Capítulo Dos establece el marco general de la prevención social, señalando cuatro ámbitos de actuación programática: social, comunitario, situacional y psicosocial (artículos 6 a 10). También el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia y la delincuencia (artículo 11).

En el Capítulo Tres se establece lo relativo a los órganos encargados de la prevención social de la delincuencia: el Consejo Nacional de Seguridad Pública; el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

El Capítulo Cuatro, *De la coordinación de programas*, señala que éstos (nacional, sectorial, especial e institucional) deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario, enfatizando la colaboración con universidades y entidades orientadas a la investigación, las cuales deberán intervenir en su monitoreo y evaluación, de lo que dependerá su multiplicación o su replanteamiento.

Los gobiernos federal, de los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán: proporcionar la información que necesitan las comunidades para enfrentar los problemas derivados de la delincuencia; apoyar el intercambio de experiencias; sistematizar las que han tenido éxito; compartir conocimientos con todos los involucrados en la materia; aplicar esos conocimientos; establecer sistemas de datos; realizar estudios periódicos y promover su aplicación.

El Capítulo Cinco, *Del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, establece que éste deberá contribuir al objetivo general de proveer a las personas con el nivel más alto de protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia; para ello, los gobiernos de las entidades federativas y municipales deberán incluir a la prevención como una característica de sus programas gubernamentales para reducir la violencia y la delincuencia. El capítulo se divide en dos secciones: De la evaluación y De la participación comunitaria y ciudadana. En la primera, indica que el Centro realizará la evaluación y la remitirá al Consejo Nacional quien la hará pública, de lo cual dependerá su continuidad y financiamiento. En la segunda, se ratifica la obligación del Estado mexicano a garantizar y promover la participación comunitaria y ciudadana.

El Capítulo Seis, *Del financiamiento*, define que los programas federales, de los estados, el Distrito Federal o municipales, así como de la sociedad civil, deberán sujetarse a las disposiciones vigentes en materia presupuestaria. La federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, preverán en sus respectivos presupuestos los recursos para el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de programas y acciones de prevención social. Plantea que por ningún motivo la financiación de un proyecto por el Programa podrá ser cofinanciado con recursos que deriven del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por último, el Capítulo Siete, *De las Sanciones*, refiere que todo incumplimiento será sancionado de conformidad con la legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos que sea competente; al respecto, el Consejo Nacional dictará el acuerdo específico y lo hará saber al superior jerárquico del infractor; y, la dependencia que aplique la sanción deberá informarlo al Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional.

Esperamos que esta iniciativa llegue exitosamente a su etapa final, y redondee en beneficio de la construcción de un marco normativo que dote de certeza a la construcción de un nuevo modelo preventivo de combate a la violencia y la delincuencia. La sociedad mexicana exige resultados notorios y eficientes en esta materia, y los exige de inmediato.

