

#2



Derecho
& Opinión Ciudadana

GOVERNABILIDAD: CONTEXTO ACTUAL COMO FENÓMENO TRANSFORMADOR

Irma Leticia Tirado Sandoval & María del Carmen Escalante Arvizu

GOBERNANZA LOCAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN SINALOA

Emma Karina Millán Bueno & Jesús Francisco Ramírez Gómez

GOBIERNO ABIERTO: RUTA DE FUNCIONAMIENTO GUBERNAMENTAL Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DE SINALOA

Yully Nallely Ruiz Alfonso

LA DISCRIMINACIÓN Y LA IGUALDAD. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA

Patricio Maraniello

RECORRIDO HISTÓRICO DE LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN NIVEL SUPERIOR

Sonia Escalante López & Berenice Martínez Pérez

LA TRANSVERSALIDAD DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

Iván Lázaro Sánchez

EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN EL EJIDO LÁZARO CÁRDENAS, CAMPO ESPERANZA, EL FUERTE, SINALOA, MÉXICO

Francisco Ricardo Ramírez Lugo & Olia Acuña Maldonado

LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Julián Camilo Forero Agudelo

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN SINALOA: UN DERECHO FUNDAMENTAL OLVIDADO

Edgar Donato Vega Márquez

LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA, UNA PERSPECTIVA LOCAL

Santos Ariel Agramón

EL PRINCIPIO DE ORALIDAD EN EL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO MEXICANO

Francisco Ricardo Ramírez Lugo & Olia Acuña Maldonado

REVISTA DERECHO&OPINIÓN CIUDADANA, No. 1 (Enero - Junio 2017), es una publicación semestral, editada por el Congreso del Estado de Sinaloa a través del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Boulevard Pedro Infante s/n Colonia Recursos Hidráulicos, Culiacán, Sinaloa, teléfono 7-58-15-00, responsable de la publicación Dra. Sonia Escalante López. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Revista **Derecho & Opinión Ciudadana**

Año 2017
Núm. 2



Instituto de Investigaciones Parlamentarias
Del H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Derechos Reservados © H. Congreso del Estado de Sinaloa
Blvd. Pedro Infante y Ave. Palenque, Col. Recursos Hidráulicos
C.P. 80100, Culiacán Rosales, Sinaloa, México.

Junio de 2018
Culiacán, Sinaloa, México.

Junta de Coordinación Política

Dip. Víctor Manuel Godoy Angulo

Presidente/Coord. del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Dip. Tania Margarita Morgan Navarrete

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Dip. Gene René Bojórquez Ruíz

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Sinaloense

Dip. Crescenciano Espericueta Rodríguez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza

Dip. Jesús Baltazar Rendón Sánchez

Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. Efrén Lerma Herrera

Partido de la Revolución Democrática

Dip. Misael Sánchez Sánchez

Partido Verde Ecologista de México

Dip. Víctor Antonio Corrales Burgueño

Partido Sinaloense

Lic. Simón Rafael Betancourt Gómez

Secretario General

Comisión de Biblioteca, Cultura Parlamentaria y Asuntos Editoriales

Dip. Felicitas Parra Elizalde

Dip. Elizabeth Morales Ramos

Dip. Misael Sánchez Sánchez

Dip. Efrén Lerma Herrera

Dip. Martha Minerva Miranda Bouttier

Comité Editorial

Mtro. Francisco Javier Lizárraga Valdez

Director General

Dra. Sonia Escalante López

Directora de la Revista

Dr. Martín Ariel López Castro

Coordinación Editorial

Mtra. Yully Nallely Ruíz Alfonso

Lic. Eduardo Ramírez Rivera

Corrector de Estilo

Ll. Federico Cervantes Salazar

Diseño y Formato Web

Comité Científico Internacional

Dr. Luis Andrés Cucarella Galiana

Universidad de Valencia España

Dr. Patricio Maraniello

Universidad de Buenos Aires

Dr. Juan Marcelino González Garcete

Universidad Nacional de Asunción Paraguay

Mtro. Jaime Cubides Cárdenas

Universidad Católica de Colombia

Dr. Henry Eyner Isaza

Universidad Autónoma de Chiriqui Panamá

Dr. Hugo Muñoz Basaez

Universidad Central de Chile

Dr. Luis Arturo Ramírez Roa

Universidad UNITROPICO Colombia

Mtra. Roxana Del Valle Foglia

Universidad Nacional de Córdoba Argentina

Comité Científico Nacional

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Universidad Autónoma de México

Dra. Angélica Mendieta Ramírez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Dr. Gonzalo Armienta Hernández

Universidad Autónoma de Sinaloa

Dra. Esmeralda Martínez Lara

Universidad Hartmann de Guerrero

Dr. Alfonso Martínez Lazcano

Universidad Autónoma de Chiapas

Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta

Universidad Autónoma de Sinaloa

Dr. Giovanni A. Figueroa Mejía

Universidad Iberoamericana

Dra. Alejandra Flores Martínez

Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. Marco César García Bueno

Universidad Autónoma de Sinaloa

Dr. Alfredo Islas Colín

Universidad Autónoma de Tabasco

Mtro. Cuauhtémoc Manuel De Dienheim Barriguete

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Dra. Lizbeth García Montoya

Universidad Autónoma de Sinaloa

Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaría

Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Iván Lázaro Sánchez

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

INDICE

	Págs.
GOBERNABILIDAD: CONTEXTO ACTUAL COMO FENÓMENO TRANSFORMADOR Irma Leticia Tirado Sandoval & María del Carmen Escalante Arvizu	9-24
GOBERNANZA LOCAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN SINALOA Emma Karina Millán Bueno & Jesús Francisco Ramírez Gómez	25-43
GOBIERNO ABIERTO: RUTA DE FUNCIONAMIENTO GUBERNAMENTAL Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DE SINALOA Yully Nallely Ruiz Alfonso	44-67
LA DISCRIMINACIÓN Y LA IGUALDAD. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA Patricio Maraniello	68-85
RECORRIDO HISTÓRICO DE LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN NIVEL SUPERIOR Sonia Escalante López & Berenice Martínez Pérez	86-111
LA TRANSVERSALIDAD DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE MÉXICO Iván Lázaro Sánchez	112-144
EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN EL EJIDO LÁZARO CÁRDENAS, CAMPO ESPERANZA, EL FUERTE, SINALOA, MÉXICO Francisco Ricardo Ramírez Lugo & Olia Acuña Maldonado	145-164
LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Julián Camilo Forero Agudelo	165-190
LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN SINALOA: UN DERECHO FUNDAMENTAL OLVIDADO Edgar Donato Vega Márquez	191-229

LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA, UNA PERSPECTIVA LOCAL

Santos Ariel Agramón

230-265

**EL PRINCIPIO DE ORALIDAD EN EL NUEVO SISTEMA PENAL
ACUSATORIO MEXICANO**

Francisco Ricardo Ramírez Lugo & Olia Acuña Maldonado

266-290

GOBERNABILIDAD: CONTEXTO ACTUAL COMO FENÓMENO TRANSFORMADOR

Irma Leticia TIRADO SANDOVAL¹

María del Carmen ESCALANTE ARVIZU²

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PRESIDENCIALISMO: DÓNDE ESTAMOS SITUADOS ACTUALMENTE. III. GOBIERNO DE COALICIÓN: MEDIDA PARA GARANTIZAR LA GOBERNABILIDAD. IV. FORTALECIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD DE LOS REPRESENTANTES. V. APOYO EN SEDE LEGISLATIVA. VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El contexto social en que se encuentra México en la actualidad, ha sido el detonante para que se transformara el sistema electoral en el país, dando lugar a una nueva forma de toma de decisiones que generen gobernabilidad y reforzar la percepción ciudadana de legitimidad de los representantes electos, ya que actualmente nos enfrentamos a un gobierno sin mayoría absoluta. De ahí que se obstaculicen las acciones gubernamentales por parte de las “minorías mayoritarias”; es entonces que la solución ha sido reforzar el poder del Ejecutivo con la ayuda del Legislativo, refrendando el papel de este último como representante del pueblo, velando por su estabilidad, certeza y seguridad.

¹ Licenciada en Derecho, Diputada Coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI y presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, Coordinadora Nacional de Legisladores Locales de la CNOP, vicepresidenta de la Comisión de niñas, niños y adolescentes de la Conferencia Permanente de Congresos Locales.

² Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey, campus Monterrey, actualmente cursando el Máster de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid.

PALABRAS CLAVES: Gobernabilidad. Reforma. Gobierno. Coalición. Representantes.

ABSTRACT:The social context within Mexico is involved now days, has been the trigger that transformed the electoral system, creating a new way of decision making that allows more governability and also, strengthened the social perception of the electoral legitimacy of political representatives, as a response of the lack of majority on the Parliament. That is why the government politics have been stopped by the bigger minorities that exist in the Parliament, and the only possible answer is to reinforce the executive faculties through the Parliament, reestablishing the representative roll of this one, who is in charge of pursuing the social and political stability, certain and security of the government actions.

KEY WORDS: Governability. Democratic reform. Government. Coalition. Political representative.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente estamos ante un contexto social que dista mucho de ser como hace cincuenta años, ya no existe un partido hegemónico que garantice la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y que respalde las decisiones del Ejecutivo sin ningún obstáculo.

Ciertamente, el incremento en la participación ciudadana y las nuevas ofertas políticas, que se han multiplicado a lo largo de los años, han transformado ese respaldo mayoritario del Congreso para convertirse en un pluralismo político que, como consecuencia, ha generado la pérdida de la mayoría absoluta del partido gobernante.

De esta forma, puede vislumbrarse que el partido que gobierna no tiene un respaldo de mayoría absoluta de los ciudadanos que acudieron a votar, pero, además este fenómeno se refleja en la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión, ya que al celebrarse las elecciones de ambos poderes de forma concurrente, se puede apreciar como el porcentaje de votación es similar, es decir,

a mayor oferta política, mayor división de los votos de los ciudadanos, por lo que, tampoco en el Congreso tendríamos una mayoría absoluta.

Ante esta situación, se ha evidenciado que el sistema de gobierno en México se ve afectado en una doble acepción que es la gobernabilidad —por no contar con mayorías en el Congreso que apoyen los programas de gobierno— y el sistema de mayoría relativa que cada vez cuenta con un porcentaje menor con el cual se gana la contienda.

A raíz de lo anterior, resultó necesario que los legisladores dieran un vistazo nuevamente a la situación política del país, dando como resultado una reforma sustancial de nuestro sistema electoral que, como consecuencia, generó nuevas reglas del juego, pero, además, nuevas “realidades” ya que ahora contamos con lo que se denomina en la Constitución Federal como “gobierno de coalición”.

En este sentido, a partir del método científico se pretende demostrar si la problemática planteada ha sido solucionada con la reforma político-electoral de 2014 y, con base en la información que se investiga, llegar a una posible conclusión o solución de su eficacia; así tenemos como hipótesis que, por medio de la incorporación de la figura del gobierno de coalición es viable tener un gobierno de mayoría que genere gobernabilidad.

II. PRESIDENCIALISMO: DÓNDE ESTAMOS SITUADOS ACTUALMENTE

Antes de iniciar con el estudio de fondo de la hipótesis planteada anteriormente, primero es necesario partir de lo más básico, es decir, dejar claro en qué contexto nos situamos políticamente hablando, entiéndase con ello, la forma de gobierno que tiene México.

En nuestro país, el sistema de gobierno es el presidencialista, donde existe una división de poderes tajante consagrada en tres órganos distintos que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no obstante, a pesar de esta división o separación de poderes, para el correcto funcionamiento del gobierno existe una

interdependencia entre estos —con independencia de los mecanismos de control existentes—.

Concretamente, el Poder Ejecutivo descansa en una figura unipersonal, mientras que en el caso del Legislativo tenemos lo que en México se denomina Congreso de la Unión, que está integrado por dos cámaras, una de Diputados (representantes de la ciudadanía) y otra de Senadores (representantes del territorio que conforma la federación).³

Ambos poderes están legitimados a través de elecciones libres y periódicas, de ahí que a través de esta legitimidad se garantice su autonomía y autorregulación, sin que sea posible que uno se imponga sobre el otro, de esta forma los dos se encuentran en el ejercicio de sus funciones durante el tiempo que la Constitución señale, en el caso del presidente de la República por un periodo de seis años, mientras que en el Congreso de la Unión, los diputados durarán tres años y los senadores seis, siendo coincidentes en la renovación la presidencia y los senadores.

Ahora bien, la figura unipersonal del Ejecutivo resulta ser, tal como señala Ricardo Espinoza Toledo,⁴ un monocefalismo, esto quiere decir que en una sola figura se reúne el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado, que, si bien no significa con ello que ha de desempeñarse de manera autoritaria, sí deja de manifiesto el hecho que las principales decisiones de gobierno y de administración recaerán primordialmente en una persona.

En este sentido, si bien en una sola figura recae la facultad de administrar el gobierno, es necesaria la presencia de un Congreso que se encargue de controlar aquél, con el fin de evitar autoritarismo, pero más aún, existe otra característica particular del Congreso que lo hace imprescindible aún para nuestro sistema presidencialista, que es ser el representante del pueblo.

³ Artículos 51 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. (2007). Sistema Presidencial. En Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial (págs. 27-39). México, Distrito Federal: Instituto Federal Electoral.

Ciertamente, tal como se vislumbra de la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ los legisladores ejercen una función democrática de representantes del pueblo a través de los procedimientos indicados en las normas, en pocas palabras, representan los intereses de los ciudadanos para garantizar su bienestar, a través de mecanismos como son la creación de normas, entre otras facultades propias del Congreso; para mayor abundamiento, se transcribe la tesis en referencia:

LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES.

En ejercicio de su libertad de configuración, los órganos que participan en el proceso legislativo expresan su voluntad soberana a través del mecanismo establecido por el Constituyente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consolidándose así la posibilidad de que sus integrantes no queden sujetos a la voluntad de quienes los antecedieron a través de las normas que emitieron, existiendo la posibilidad de que un nuevo cuerpo legislativo apruebe nuevos ordenamientos. Así, el ejercicio democrático de los representantes del pueblo a través del procedimiento indicado, debe entenderse bajo la idea de que en él se da espacio a las distintas opciones políticas, las cuales pueden expresar en un nuevo acto legislativo su voluntad de legislar en el sentido específico en que lo hagan, que podrá ser repitiendo con exactitud o con similitudes la norma antes vigente o introduciendo variaciones esenciales o accidentales, lo que conforme al principio de que la ley nueva deroga a la anterior, conlleva a que haya una nueva norma, independientemente de su contenido.

En este orden de ideas, tenemos una noción clara que dentro del Presidencialismo “de uno” tenemos un contra peso que es la “representación de

⁵ Tesis P. LII/2008, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 15.

varios”, la cuestión se traba en la “coordinación” que debe existir entre la dirección de uno y la representación de varios, para ello es necesario traer a colación la actual situación del Congreso de la Unión.

Actualmente en la Cámara de Diputados no se cuenta con una mayoría absoluta de un solo partido político respecto de la totalidad de sus integrantes,⁶ en el caso de la Cámara de Senadores sucede lo mismo,⁷ que no existe una mayoría absoluta y, en este sentido, el partido político del cual emana el Presidente de la República carece de suficiente representación para sacar adelante las directrices del Ejecutivo; pero antes de entrar en este tema, cabe hacer un paréntesis para señalar el sistema de partidos en el que México se encuentra.

Hoy en día nos encontramos frente a un multipartidismo, siendo nueve los partidos políticos que cuentan con registro nacional,⁸ de esta forma, en la actual conformación de la Cámara de Diputados se encuentran ocho partidos políticos y en la de senadores se encuentran cinco, de tal forma que queda en evidencia la necesidad de llegar a acuerdos para la toma de decisiones, puesto que un solo partido político no sería capaz de tomar las decisiones por falta del número necesario de representantes para alcanzar la mayoría absoluta.

En este tenor, tal como sostiene Dieter Nohlen,⁹ estamos frente a un sistema de partidos que, de conformidad con los resultados de las elecciones anteriores, se encuentra en crecimiento, pues cada vez más se puede observar la tendencia hacia un multipartidismo, ya que partidos políticos que anteriormente se consideraban notoriamente minoritarios, ahora han adquirido mayor fuerza política al grado de representar una verdadera opción para los ciudadanos.

Siguiendo con las ideas de Nohlen, la relevancia de un partido político no solamente consiste en su existencia o tamaño, sino que consiste en la función que

⁶ Unión, H. C. (1 de diciembre de 2017). Cámara de Diputados. Obtenido de LXIII Legislatura. Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php

⁷ República, S. d. (noviembre de 2017). Obtenido de Senadores. Por Grupo Parlamentario: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=7&str=T>

⁸ Electoral, I. N. (22 de febrero de 2017). Ine.mx. Obtenido de Partidos Políticos Nacionales: <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/>

⁹ NOHLEN, Dieter. (1994). III. Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador. En *Sistemas electorales y partidos políticos* (págs. 34-46). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica.

desempeña dentro de dicho sistema para conformar coaliciones o mayorías; es decir, ya dejamos el plano en donde la contienda se disputaba por los dos partidos mayoritarios, pues ahora entran en juego partidos minoritarios que, sumados a los mayoritarios, resultan un verdadero contrapeso para el contrincante, es decir, se abrió paso a las coaliciones electorales para conformar contendientes más sólidos en las elecciones.

De este fenómeno surge como consecuencia la integración de diputados y senadores por distintos partidos políticos, llegando a la situación actual que anteriormente se mencionaba —pluralidad de partidos que impiden conformar una mayoría absoluta—. Así, este nuevo escenario nos hace plantearnos la problemática de los posibles “obstáculos” que puede enfrentar el Ejecutivo al no contar con una mayoría que lo respalde en el Congreso.

III. GOBIERNO DE COALICIÓN: MEDIDA PARA GARANTIZAR LA GOBERNABILIDAD

Cabe hacer mención de la distinción entre una coalición electoral y un gobierno de coalición, la primera se caracteriza primordialmente por tener fines electorales, es decir, registrar candidatos a distintos puestos de elección popular, sin que ello implique que subsistan después de la elección, por el contrario, una vez calificada la elección, esta coalición se disuelve automáticamente.¹⁰

Por su parte, el gobierno de coalición se da después de calificadas las elecciones, siendo facultad exclusiva del presidente de la República optar por esta forma de gobierno a través de un convenio por medio del cual se comprometan los partidos políticos coaligados para establecer la forma en que se llevará a cabo la ejecución del gobierno, que será aprobado por la Cámara de Senadores.¹¹

Tal como lo sostiene Javier Hurtado,¹² los gobiernos constitucionales liberales se caracterizan —entre otras— por contar con un partido mayoritario en

¹⁰ Artículos 85, numeral 2 y 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹¹ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² HURTADO, Javier. (2007). III. El sistema presidencial en la actualidad. En *Gobiernos y democracia* (págs. 27-39). México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

las elecciones que es el que encabeza el gobierno; sin embargo, es necesario plantearse si este partido mayoritario es respecto del Poder Ejecutivo que se encarga de ejercer labores administrativas, o del Poder Legislativo, en cuyas manos está la elaboración y aprobación de normas, siendo principalmente relevante la de presupuesto.

A primera vista pudiera parecer que la respuesta, en nuestro sistema presidencialista, es respecto del Ejecutivo, no obstante, es necesario traer a consideración que frente a la diversidad de partidos políticos que se encuentran en ambas cámaras, la función del ejecutivo estaría “frenada” si es que las *minorías mayoritarias* se oponen a la determinación del Ejecutivo.

De esta forma, nuestro gobierno presidencial se sitúa en el supuesto de carecer de soluciones para contrarrestar el “impasse” político al cual está sometido por no contar con el apoyo mayoritario en la legislatura, esto genera una parálisis gubernamental, lo que eventualmente afecta a los ciudadanos, puesto que la función de gobierno no fluye libremente, sino que está supeditada a acuerdos políticos que permitan dar paso a las decisiones del gobierno.

Claramente se demuestra como el multipartidismo que tenemos en la actualidad ha afectado la gobernabilidad del país, ya que reformas trascendentales deben esperar en ocasiones más del tiempo necesario para poder darle trámite y, en su caso, ser aprobadas para su aplicación, lo cual no sólo afecta la labor legislativa, sino que también impacta en la implementación de políticas públicas y en la agenda de gobierno para mejora del país. Por este motivo, en la reforma político-electoral de 2014 se estableció como solución a este problema la posibilidad de conformar gobiernos de coalición.

Dentro de los grandes avances de dicha reforma, se establece el fortalecimiento al sistema democrático a través de la implementación de los gobiernos de coalición, con el fin de unificar las opiniones y posturas para hacer frente a posibles crisis gubernamentales, es decir, resolver las demandas sociales de manera eficiente y se garantice una mejor gobernabilidad democrática.

En este orden de ideas, se tiene que el gobierno de coalición propicia la formalización de acuerdos políticos, y de esta forma, la mayoría de los integrantes

de las cámaras asuman su parte de responsabilidad en la toma de decisiones de gobierno, lo que fortalece el sistema, pues de antemano se asienta dicho compromiso de sacar adelante los programas y políticas públicas, a través del apoyo del Congreso y, con ello, ejercer un gobierno eficaz.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD DE LOS REPRESENTANTES

Por otro lado, no sólo genera gobernabilidad, sino que también refuerza el concepto de legitimidad que tienen los ciudadanos respecto de sus representantes, tal como señala Pérez Fernández del Castillo,¹³ la legitimidad que deriva de las elecciones no es suficiente por sí misma actualmente, puesto que ya es necesario otro “quantum” de legitimidad ya que, de datos obtenidos de las elecciones de 2012, en virtud de que la participación ciudadana fue de poco más del 63%, la presidencia se ganó¹⁴ con un 38.21%,¹⁵ es decir, si bien se obtuvo el triunfo por nuestro principio de mayoría relativa, aún quedó una pequeña brecha para alcanzar la mayoría absoluta, por la naturaleza misma de nuestro sistema actual.¹⁶

A raíz de esta elección, los partidos políticos llegan a un acuerdo denominado “Pacto por México” y, a través de sus grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión suman fuerzas para sacar adelante las reformas estructurales necesarias para apoyar el plan del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y, en este sentido, se aprueban las reformas energética, laboral, de telecomunicaciones, de educación, entre otras.

Aquí es donde el papel del Congreso de la Unión cobra su fuerza dentro de dicho gobierno de coalición, puesto que la mayoría que ha quedado sin representación en la figura del Ejecutivo, tendrán su sustento a través de los

¹³ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. (2000). La Gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional. Obtenido de Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis: <file:///H:/Documents/Congreso%20Sinaloa/Artículo/Bibliografía%20utilizada/Gobernabilidad-%20Germán%20Pérez%20Fernández%20del%20Castillo.pdf>

¹⁴ Gobernación. (s.f.). Sistema de información legislativa. Obtenido de Mayoría relativa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=153>

¹⁵ Respecto de la votación válida emitida.

¹⁶ Electoral, I. F. (2012). Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados. Obtenido de <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>

convenios de gobernabilidad que se pacten en el seno del Poder Legislativo, como fue el caso del “Pacto por México”, con el fin generar viabilidad a las políticas públicas y eficacia en su ejecución.

Del ejemplo anterior, se puede vislumbrar como la conformación de acuerdos con las distintas fracciones parlamentarias generó una gobernabilidad efectiva, que puso en marcha las acciones necesarias para beneficio de la ciudadanía, es entonces que con un gobierno de coalición se garantiza el suficiente respaldo de representación ciudadana en la toma de decisiones a través de las políticas públicas que emite el Ejecutivo.

De esta forma, se elimina la idea de un gobierno dividido, abonando a la ingeniería de un sistema de gobierno que se adecua a la realidad política del país, buscando mitigar los conflictos generados por motivo de la reciente aparición del sistema multipartidista.

Esto último se encuentra relacionado con lo sostenido por Curzio Gutiérrez,¹⁷ en el sentido de que la capacidad de reducir o ampliar la gobernabilidad depende de los acuerdos de los grupos de poder, los cuales varían en función de la correlación de fuerza que exista entre los diferentes actores en un momento histórico determinado, de tal suerte que la misma realidad actual demanda un cambio en la forma de gobierno, pues la consagrada antes de la reforma de 2014 ya no se adecuaba a la situación actual, donde ya no existía un partido hegemónico, ni tampoco un bipartidismo, sino que hablamos ya de un multipartidismo moderado.

De esta forma en los artículos 74, fracción III, 76, fracción II y 89, fracción XVII, se consagra esta facultad del presidente de la República para conformar su gobierno de forma coaligada y de la Cámara de senadores para la aprobación de los funcionarios que resultaren de este acuerdo —como se señaló con antelación—. Estos preceptos permiten que, en cualquier momento, el titular del Ejecutivo podrá optar por un gobierno de coalición que se integre ya sea con uno o varios de los partidos políticos que se encuentran representados en el Congreso de la Unión.

¹⁷ CURZIO GUTIÉRREZ, Leonardo. (1998). La gobernabilidad de México contemporáneo. Fundación CIDOB, 187-211.

V. APOYO EN SEDE LEGISLATIVA

Así pues, los gobiernos de coalición no son meramente una solución que el legislador mexicano plasmó en la reforma constitucional de 2014, sino que son una constante en todas aquellas democracias que cuentan con sistemas de partidos múltiples; lo que los caracterizan son:

- 1) Un programa de gobierno común entre los partidos coaligados.
- 2) El nombramiento plural de un gabinete de altos funcionarios que integren los partidos coaligados.

Con ello puede entenderse que la ingeniería gubernamental ya no estará solamente en manos del titular del Ejecutivo, sino que habrá de integrarse por la pluralidad de aquellas minorías que conjuntas formen una mayoría suficiente para dar legitimidad a los órganos de gobierno —como ya se expuso antes—, es así que esta nueva forma de política se distingue por la conformación de coaliciones para ejercer el gobierno con acuerdos intrapartidistas que permitan la aprobación de una ley o, en su caso, presupuesto o, inclusive, apoyar desde el seno del Congreso una política pública en específico.

Básicamente estaríamos hablando de refrendar desde el Poder Legislativo, el respaldo que se otorgó al Ejecutivo en dicho convenio de coalición gubernamental, puesto que con cada proyecto de ley o política pública que se turne al legislativo, quienes han formado parte de dicha coalición habrán de reiterar su apoyo y sumar fuerzas para representar la mayoría necesaria para que trascienda.

Esta reforma constitucional ha representado un avance significativo para reforzar nuestro sistema de gobierno, ya que genera la posibilidad de solucionar el inminente problema de gobernabilidad que surgiría si el presidente de la República es elegido por el 30% o menos de la votación válida emitida, en pocas palabras, una mayor fragmentación. De esta manera, nuestro sistema democrático se fortalece con esta nueva forma de gobierno.

Ahora bien, es menester señalar que dicho problema de ingobernabilidad no sólo se plantea desde el punto de vista del Ejecutivo, sino también desde el propio interior del Legislativo, ya que la falta de mayoría dentro del Pleno del Congreso

hace necesario la elaboración de acuerdos y llegar a consensos políticos para que la actividad legislativa no se entorpezca.

De tal forma que el gobierno de coalición, además de reforzar la legitimidad del Ejecutivo y coadyuvar con la eficiente ejecución de acciones administrativas, también facilita la toma de acuerdos y la conformación de las mayorías necesarias para el trámite de normas, sin que ello implique forzosamente iniciativa por parte del Ejecutivo, sino mediante acuerdo de los grupos parlamentarios que se encuentran coaligados.

Esta reforma, como se puede advertir de lo expuesto, hace funcionar de nueva cuenta los mecanismos gubernamentales que garantizan un sistema democrático más sólido, puesto que los déficits anteriormente precisados se subsanan y, con ello, se vuelven a poner en marcha los engranes para que la maquinaria del Estado siga avanzando, claro, como se estableció anteriormente, esto sin dejar de lado la subsistencia de los mecanismos de control constitucionales para continuar garantizando la división de poderes.

VI. CONCLUSIONES

Del estudio realizado de la situación actual del sistema de gobierno, a la luz de la reforma constitucional de 2014, se puede arribar a la conclusión de que un gobierno de coalición ha sido, en efecto, la solución más atinada a los problemas modernos del sistema de gobierno mexicano, pues debido a los cambios que se han suscitado en nuestro modelo democrático, así como del surgimiento de nuevos actores políticos —que en conjunto configuran minorías mayoritarias— se estaba poniendo en riesgo la percepción de la democracia en nuestro país.

Esto atiende a la naturaleza misma del tiempo, es decir, una sociedad no se mantiene estática, como tampoco los actores que en ella participan, aunado a que en el mundo globalizado en el que nos encontramos, diversos actores ajenos al sistema político mexicano intervienen hoy en día, como son por ejemplo, derechos humanos político-electorales —sea de sufragio activo y pasivo como el de asociación política— tratados internacionales, intervención de Tribunales

Electorales en la materia cuyos criterios resultan de observancia para las autoridades en nuestro país, entre otros.

Estos factores sumados, van transformando nuestra realidad de tal forma que el marco regulatorio queda chico para el contexto actual, siendo necesario ser conscientes de dichos cambios para buscar la solución más adecuada y actualizar la normatividad aplicable, sin que se perjudique el sistema de gobierno del país, así como tampoco se desgasten sus instituciones o representantes.

Cabe hacer hincapié en la función de los legisladores por su propia definición asumen la función de representantes del pueblo, de ahí que su participación en la vida política del país no deba verse sólo desde el punto de vista de creación de normas, sino como un efectivo control respecto de la labor de otros poderes, como es el Ejecutivo y, en este sentido, dicho control se hizo efectivo a raíz de la reforma política electoral de 2014, por medio del cual el legislador previó dar solución a un problema inminente.

Así pues, la transformación del sistema político se adecuó en nuestra Carta Magna para recuperar la certeza y seguridad democráticas, con el ánimo de que no sólo se avance en el tema de gobernabilidad, sino también en el ánimo del elector respecto del respaldo con el que cuenta el presidente de la República, es decir, dio una solución en su doble aspecto:

- 1) Reforzar la percepción de legitimidad del titular del Ejecutivo.
- 2) Conformar mayorías sólidas para garantizar un ejercicio de gobierno efectivo, es decir, garantizar gobernabilidad.

Por ende, es dable concluir que, en efecto, un gobierno de coalición ha resultado ser la solución para generar una gobernabilidad más fuerte, por ende, la reforma político electoral de 2014 sí resultó ser la medida necesaria para garantizar eficacia en el ejercicio de gobierno y crear responsabilidad por parte de los grupos parlamentarios para tomar los acuerdos que sean necesarios para dar viabilidad a las políticas públicas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego (2016). 1. Comentarios sobre las reformas y adiciones a la Constitución en materia político-electoral de 10 de febrero de 2014 en lo concerniente a gobierno de coalición. En *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley de gobierno de coalición* (págs. 17-39). México: CEDIP.

CURZIO GUTIÉRREZ, Leonardo. (1998). La gobernabilidad de México contemporáneo. *Fundación CIDOB*, 187-211.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. (2007). Sistema Presidencial. En *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial* (págs. 27-39). México, Distrito Federal: Instituto Federal Electoral.

GARCÍA REYES, Christian Uziel y VALDEZ CASTRO, Reyna Guadalupe (2010). *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México*. México: Instituto Electoral del Estado de México.

HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia. (2015). Calidad de la representación política y desafíos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. *Ánfora*, vol. 22, núm. 39, 169-201.

HURTADO, Javier. (2007). III. El sistema presidencial en la actualidad. En *Gobiernos y democracia* (págs. 27-39). México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

KRÜGER, Thomas. (2009). Responsabilidad ante el pueblo pero, ¿quién es el pueblo? En G. C. Wolfgang Bönsen, *Un modelo con pequeñas imperfecciones* (págs. 53-58). Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung E.V.

MÁRQUEZ ESPINOZA, Solange. (2014). Gobiernos de coalición reforma política. *Hechos y Derechos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.*

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2007). El Sistema de Partidos en México. *Perfiles Latinoamericanos* 29, 7-40.

NOHLEN, Dieter. (1994). III. Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador. En *Sistemas electorales y partidos políticos* (págs. 34-46). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. (2000). *La Gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional*. Obtenido de Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis: <file:///H:/Documents/Congreso%20Sinaloa/Artículo/Bibliografía%20utilizada/Gobernabilidad-%20Germán%20Pérez%20Fernández%20del%20Castillo.pdf>

SAGÜÉS, Néstor Pablo. (2008). El Congreso y la voluntad popular en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. En *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina. Colección Konrad Adenauer* (págs. 93-101). Jurídicas UNAM.

OTRAS FUENTES

Ley General de Partidos Políticos: LGPP.

Gobernación. (s.f.). *Sistema de información legislativa*. Obtenido de Mayoría relativa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=153>

Legislatura, S. d. (diciembre de 2013). Dictamen de las Comisiones Unidas en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral . Distrito Federal, México .

- República, S. d. (noviembre de 2017). Obtenido de Senadores. Por Grupo Parlamentario: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=7&str=T>
- Electoral, I. N. (22 de febrero de 2017). *Ine.mx*. Obtenido de Partidos Políticos Nacionales: <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/>
- Electoral, I. F. (2012). *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*. Obtenido de <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: CPEUM. (s.f.).
- Tesis P. LII/2008, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 15.
- Unión, H. C. (1 de diciembre de 2017). *Cámara de Diputados*. Obtenido de LXIII Legislatura. Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php

GOBERNANZA LOCAL: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN SINALOA

Emma Karina Millán Bueno¹
Jesús Francisco Ramírez Gómez²

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. GOBERNANZA. III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. IV. EXPERIENCIAS EN SINALOA. 1. Secretariado Técnico de Gobierno Abierto en Sinaloa. 2. Plan Municipal de Desarrollo. 3. Cabildo abierto. 4. Iniciativa sobre evaluación del desempeño legislativo. 5. Iniciativa que reforma la Ley de Participación Ciudadana. V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. Existe un consenso actualmente en relación a reconocer a la gobernanza como un modelo para conducir los destinos del Estado y la sociedad, involucrando a la sociedad en la tarea de gobernar. De allí la importancia de realizar esfuerzos por institucionalizar mecanismos o estructuras que fomenten la participación de actores locales en la vida pública y la toma de decisiones. En el presente trabajo en un primer momento se discute el concepto de gobernanza y participación ciudadana, posteriormente se presentan algunas experiencias locales de gobernanza local en el Estado de Sinaloa, donde se puede advertir

¹ Estudiante del Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional en la Universidad de Occidente y Diputada Local en el Congreso del Estado de Sinaloa, LXII Legislatura.

² Estudiante del Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional en la Universidad de Occidente y Asesor Legislativo en el Congreso del Estado de Sinaloa.

esfuerzos por generar esquemas de gobernanza participativa, los cuales aún no se han consolidado.

PALABRAS CLAVES. Gobernanza. Participación ciudadana. Gobiernos locales. Desarrollo local.

ABSTRACT. Here is a consensus currently in relation to recognizing governance as a model to conduct the destinies of the State and society, involving society in the task of governing. Hence the importance of making efforts to institutionalize mechanisms or structures that encourage the participation of local actors in public life and decision making. In the present work at first the concept of governance and citizen participation is discussed, then some local experiences of local governance in the State of Sinaloa are presented, where efforts can be noticed to generate participatory governance schemes, which are not yet They have been consolidated.

KEY WORDS. Governance. Citizen participation. Local governments. Local development.

I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación en un primer momento pretender aportar elementos al debate actual en relación a la gobernanza y su relación con el desarrollo local, a través de una revisión conceptual de la gobernanza. La cual, como marco teórico aporta la relevancia de la creación de redes y la participación de actores en la vida pública. Posteriormente se presentan algunas experiencias de mecanismos y estructuras que buscan fortalecer la vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos, dichas experiencias se retoman del Estado de Sinaloa en México las cuales ayudan a contextualizar rezagos y transformaciones que se están dando en la búsqueda de un Estado más democrático.

Se parte de la hipótesis de que la gobernanza es un modelo para conducir los destinos del Estado y la sociedad, involucrando a la sociedad en la tarea de gobernar, sin embargo, se reconoce que en México aún es necesario establecer

estructuras en las cuales se garanticen espacios de participación ciudadana, a modo de ejemplo, se describe el caso del Estado de Sinaloa en México.

En la década de los ochenta México inició un proceso de descentralización con el objeto de salir de la crisis fiscal, buscar gobiernos más legítimos, así como democratizar la vida pública del país.

Actualmente, a pesar de los grandes retos que tiene el país, la forma de gobernar y la participación política han sufrido transformaciones importantes. Hoy existen una diversidad de fuerzas políticas gobernando y cada vez son más los actores no gubernamentales que buscan incidir en los asuntos públicos.

Es decir, a pesar de que dicho proceso de descentralización se ha catalogado como inacabado, y de que es necesario seguir realizando esfuerzos para lograr un auténtico federalismo en México, se observa un avance en la vida democrática del país.

En el ámbito local podemos observar que emergen distintas fuerzas políticas y si bien los niveles de participación ciudadana no son actualmente los más idóneos, la sociedad es cada vez más crítica y pide más espacios de participación.

Por esta razón, es importante estudiar los cambios y procesos que conllevan a crear nuevas plataformas donde el ciudadano se empodera y encuentra una verdadera participación de los asuntos públicos.

El presente trabajo se realiza mediante un investigación exploratoria y descriptiva, se pretende dar una visión general sobre la relevancia de la transición de un modelo de gobierno jerárquico como ha sido tradicionalmente en México, hacia gobierno uno más horizontal como el que ofrece la gobernanza, y describir como existen algunos esfuerzos en el Estado de Sinaloa por iniciar esa transición.

II. GOBERNANZA

Por gobernanza se puede entender la manera pública por la cual múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en la calidad de vida de un área determinada³.

Del mismo modo, se entiende como un modelo para conducir los destinos del Estado y la sociedad, a través de la creación de estructuras participativas que se relacionen con la vida de los ciudadanos y el sector público, representa un intento para involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar⁴.

La real academia de la lengua señala que gobernanza es la manera de gobernar que tiene como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía⁵.

También, la gobernanza implica un nuevo motor de regulación política, social y económica del nivel local a nivel global, así como una herramienta de renovación del espacio político y los fundamentos democráticos de la sociedad⁶.

Otro concepto la define como “un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección⁷.”

Por otro lado, se concibe como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea se realice y después, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas. Es un nuevo concepto, el cual analiza el funcionamiento del Estado, su interacción y relación con otros actores públicos y privados⁸.

Del mismo modo, ha surgido el término de gobernanza participativa, que se ha relacionado con el desarrollo local, se concibe como una nueva forma de toma

³ BOVAIRD, Tony y LOFFLER, Elke (2003). Evaluating the quality of public governance: indicator, models and methodologies. *International Review of Administrative Science*, vol. 69, No. 3, pp. 313-328. Brussels.

⁴ PETERS, Guy (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Foro Internacional, Vol. 57. No. 2. El Colegio de México.

⁵ Diccionario de la Real Academia Española (RAE).

⁶ LAUNAY, Claire (2006). El uso del concepto gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*.

⁷ AGUILAR, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica pp.35-136.

⁸ PETERS, Guy (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD reforma y democracia*, 39.

de decisiones colectivas a nivel local, reforzando vínculos sociales y políticos donde se pretende alcanzar relaciones sostenibles entre la sociedad y organizaciones públicas y privadas⁹.

Una de las problemáticas que ha manifestado el concepto de gobernanza es una confusión en relación al termino *governance*, el cual está más apegado al concepto de gobernabilidad. Sin embargo, también ha sido utilizado el termino como traducción equivalente a gobernanza, buen gobierno e incluso manteniendo el termino en ingles *governance*¹⁰.

Como se observa, los conceptos convergen en que la gobernanza implica la conducción de los destinos de la sociedad y el Estado, arropados de la participación de los actores públicos y privados, en relación a metas colectivas.

Y en relación a la gobernanza como objeto de estudio, en las diversas conceptualizaciones existe la coincidencia del análisis a la interacción de los grupos sociales o actores y su incidencia en el desarrollo, así como su coordinación con el Estado.

Para Guy Peters la gobernanza implica más metas colectivas que metas individuales, se refiere a metas de la sociedad por lo cual deben existir medios para lograr hacerlo a nombre de la colectividad, por ello debe establecer un sentido de dirección que pueda ser aceptado, por lo menos por la mayoría de la población¹¹.

Coincidiendo en gran parte con Maytnz, que la concibe como una nueva manera de gobernar, la cual se diferencia del tradicional modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo donde los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas, concepto que adoptaremos para efectos del presente estudio¹².

En relación a ello, se enmarcan los llamados principios de la buena gobernanza los cuales buscan que los actores implicados cuenten con las

⁹ HERRERA, Gricelda (2016). La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local. Revista FCSH Opina, Núm. 89.

¹⁰ CERRILLO, Agustí (2005) (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Universitat Oberta de Catalunya). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

¹¹ *idem*

¹² MAYTNZ, Renate (1998). New Challenges to governance theory. Jean Monnet Chair Papers 50, Florence, European University Institute.

condiciones para las tomas de decisiones y que efectivamente se puedan tomar esas decisiones¹³

La gobernanza, según una visión tradicional está fundamentada en el rol del Estado y sus diversas organizaciones en la elaboración y puesta en marcha de las leyes y ejercicio de la coerción¹⁴.

Y una versión moderna, que implica una visión emergente de las interacciones sociales y enfatiza las interacciones surgidas en grupos sociales y el gobierno o sin el gobierno. Cualquier intento del Estado de imponer políticas públicas se encuentra la resistencia y la evasión social¹⁵.

La versión moderna sin duda es el enfoque más apegado a los fenómenos de la vida política que vivimos, donde grupos sociales buscan incidir en el desarrollo, pero también buscan participar en los asuntos que tradicionalmente eran vistos como reservados para los entes gubernamentales.

Ante estas actividades, es normal que se presenten fricciones entre actores privados y públicos, en ocasiones por sentir que se invaden algunas esferas de acción propias, en otras ocasiones por el simple hecho de romper inercias que tradicionalmente marcan un status quo.

En este contexto, se subraya no sólo la necesidad de rescatar la dimensión política de la relación sociedad y gobierno, sino que urge recuperar la relevancia del desarrollo, ya que actualmente se replantean las ideas en relación a la democracia y el desarrollo con fundamentos en los derechos de los individuos, por ellos los planteamientos de una reforma de Estado¹⁶.

Es por ello, la relevancia de que existan mecanismos de participación que garanticen a la ciudadana involucrarse en los asuntos públicos, donde se garantice y regule dicha participación. Estos espacios sin duda ayudan a legitimar

¹³ MARTÍNEZ, María (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, vol. 12, núm 23, junio, pp. 96-107. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

¹⁴ PETERS, Guy (2000). *Governance and comparative politics*. En J. Pierre (Ed.), *Debating governance*. Oxford University Press.

¹⁵ MARTÍNEZ, María (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión política*, vol. 12, núm. 23, junio, pp. 96-107. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

¹⁶ CANTO, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, núm, 30, pp. 9-37. Universidad Autónoma Metropolitana, D.F. México

el poder, a vincular a la sociedad con el gobierno y a fortalecer los esquemas de gobernanza.

Si bien se ha mencionado que para entender las relaciones entre sociedad y gobierno, la gobernanza nos ofrece categorías de estudios que permiten realizar análisis acordes a la temática, es indispensable retomar el tema de la participación ciudadana para comprender la relevancia de vincularse en los asuntos públicos.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El tema de la participación ciudadana no es cuestión de moda o preferencia, es parte fundamental en el debate sobre el Estado y la democracia, así como sus implicaciones en los procesos de política pública¹⁷.

La participación ciudadana tradicionalmente en México había sido supeditada al esquema corporativo representado por los partidos políticos, es decir, una participación que no es suficiente si la consideramos como instrumento que permita a la ciudadanía a intervenir en las actividades públicas¹⁸.

Como se ha mencionado con antelación, uno de los objetivos de iniciar un proceso de descentralización en los años ochenta fue buscar democratizar el ámbito político en México. Uno de los esfuerzos más importantes que es válido mencionar como antecedente es la creación del Instituto Federal Electoral en el año de 1990, actualmente denominado Instituto Nacional Electoral.

La creación de dicho instituto, así como su autonomía de funciones, representaron un cambio fundamental en el sistema político mexicano, en aras de la construcción de un sistema democrático.

Es pertinente señalar que si bien es necesario seguir fortaleciendo a los institutos electorales mexicanos, en la actualidad se cuenta con mayor

¹⁷ SÁNCHEZ, Juan (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. Espacios Públicos, Vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, pp51-73. Universidad Autónoma del Estado de México.

¹⁸ SÁNCHEZ, Miguel (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios públicos, Vol. 12, núm. 25. Universidad Autónoma del Estado de México.

certidumbre y mejor organización de los procesos electorales, en comparación a cuando los órganos electorales dependían del ejecutivo.

Estos cambios trajeron como consecuencia una participación más activa en los asuntos públicos, además, con el auge de las tecnologías de la información y la comunicación, las redes sociales han transformado la manera y frecuencia en que los seres humanos nos comunicamos, construyendo una nueva forma de participación ciudadana, propia de la cibercultura¹⁹.

Es por ello, que la participación ciudadana como un asunto de Estado y que se relaciona con la vida democrática se encuentra en el debate teórico actual, y forma parte fundamental en los temas vinculados a la gobernanza.

Mario Constantino entiende por participación ciudadana el proceso por el cual sujetos, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político²⁰.

Ziccardi por su parte, manifiesta que la participación ciudadana a diferencia de otras formas de participación, implica que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales).²¹

También puede ser concebida como un proceso de relación activo y permanente con la administración, que se puede dar en las diferentes etapas de la toma de decisiones, que puede servir para redefinir los límites entre lo público y lo privado, generando nuevos espacios democráticos²².

Se puede advertir, que la intervención de los ciudadanos debe ser en asuntos públicos o bien en un interés particular que tengan impacto en la colectividad, es decir, no en un interés meramente individual, para ser considerada como participación ciudadana.

¹⁹ AYALA, Teresa (2014). Redes sociales, poder y participación ciudadana. Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 26, pp. 23-48, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

²⁰ CONSTANTINO, Mario (2000). Participación ciudadana, en Baca Olamendi et al., Léxico de la política, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll, Fondo de Cultura Económica.

²¹ ZICCARDI, Alicia (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. Revista Mexicana de Sociología, núm. 60(3), pp. 267-270.

²² FIDIKA, Leopoldo (2006). Nuevos mecanismos de participación ciudadana. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Instituto de Investigación Urbana Territorial. Plaza Mariana Pineda. España.

Señala la relevancia de superar el estrecho dialogo social, el cual impide reducir la brecha entre públicos y la sociedad, indica que para cumplir con ese objetivo se necesita que los poderes públicos se comprometan a la creación de plataformas de diálogo con la sociedad para evitar siga todo igual²³.

Siempre han existido distintas formas de participación ciudadana, sin embargo, ahora más que nunca se considera a la participación como un elemento fundamental para consolidar los Estados democráticos.

Para fomentar y garantizar dicha participación, se han buscado institucionalizar mecanismos, cabe señalar que en el Estado de Sinaloa, en el año 2012 se publicó la Ley de Participación Ciudadana, donde a la fecha se garantizan 3 instrumentos de participación: plebiscito, referéndum y la iniciativa ciudadana.

Según la ley, las autoridades competentes para su aplicación son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Ayuntamientos, Instituto Electoral Local y el Tribunal Estatal Electoral del Estado.

Es pertinente señalar que en Sinaloa, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, además de buscar promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública y el acceso a la información, promueve la participación ciudadana en virtud que establece mecanismos que garantizan el acceso a información oportuna, verificable y actualizada.

Sin embargo, los instrumentos y mecanismos legales actuales no son suficientes para garantizar una participación ciudadana fuerte o para asegurar que en Sinaloa se vive un esquema de gobernanza participativa consolidado.

Es necesario seguir garantizando y generando esquemas que permitan una participación ciudadana cada vez mayor y sobre todo, que realmente tenga la oportunidad de involucrarse en los asuntos públicos.

IV. EXPERIENCIAS EN SINALOA

²³ GÓMEZ y ROMERO Hacia una nueva gobernanza: los poderes públicos y el tercer sector. Una relación necesaria pero inexistente. Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, núm. 21, pp. 163-173. Toledo, España. 2016.

En el presente apartado se exponen algunas experiencias que fomentan la participación ciudadana y vinculan a la sociedad y gobierno, dichas experiencias se retoman del Estado de Sinaloa en México, como alternativas que fortalecen la democracia desde lo local, 3 de ellas ya institucionalizadas y 2 iniciativas presentadas recientemente ante el Congreso del Estado de Sinaloa.

1. Secretariado Técnico de Gobierno Abierto en Sinaloa

México es cofundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la cual es una plataforma internacional para países que están comprometidos con principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadanas e innovación y tecnología.

Con lo cual se pretende, incrementar la disponibilidad de la información gubernamental, apoyar la participación cívica, implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público e incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas.

Es por ello, que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de México, está impulsando acciones de Gobierno Abierto que pretenden mejorar el desempeño de los gobiernos, congresos, sistemas judiciales, partidos políticos, sindicatos y toda persona que maneje recursos públicos, atender demandas específicas de la sociedad, mejorar la calidad de la información y promover la difusión del conocimiento público que permita la participación informada de la sociedad²⁴.

Dentro de dichos esfuerzos, se encuentra el fomentar que las entidades locales pertenezcan a la AGA. En Sinaloa, a principios del año 2017 el INAI instaló un Secretariado Técnico de Gobierno Abierto, donde el gobierno local se compromete a impulsar políticas públicas y acciones que garanticen los ejercicios del gasto de forma transparente.

Con estos compromisos, se pretende implementar ejercicios de gobierno abierto en el Estado de Sinaloa y ser parte de una iniciativa denominada

²⁴ Página web del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultada en agosto de 2017. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx>

“Gobierno Abierto: Co-creación desde lo local”, que el INAI ha impulsado desde el 2015.

2. Plan Municipal de Desarrollo

En Sinaloa, todos los municipios del Estado presentan dentro de los primeros 6 meses de gestión un plan que contiene los objetivos, estrategias y metas que se proponen cumplir los gobiernos. Es el documento rector para el desarrollo municipal, el cual se construye con la participación de la sociedad, a través de foros de consulta pública, donde los ciudadanos aportan ideas y propuestas para su creación.

Dicho documento, tiene su sustento en los artículos 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cual se fijan los objetivos para la organización del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo.

Por su parte, la Ley de Planeación de Sinaloa en su artículo 8 señala que los ayuntamientos de sus municipios decidirán sobre la formulación de planes y programas municipales de desarrollo, será responsabilidad conducir la planeación de los municipios, con la participación democrática de grupos sociales.

Los planes municipales de alguna forman buscan establecer los objetivos prioritarios que se pretenden alcanzar en el periodo de la administración municipal. Dichos objetivos se pretende sean metas colectivas, es decir, que la sociedad a través de sus propuestas coadyuve a establecer las metas que deben alcanzarse.

Para ello, se realizan foros de consulta donde se incorporan las demandas y propuestas, se instala un Comité de Planeación Municipal (COPLAM) por municipio quien coordina la formulación, seguimiento y evaluación del plan. Cabe señalar que durante las campañas políticas los candidatos tiene acercamiento con la ciudadanía donde existe un dialogo sobre las demandas más sensibles.

A modo de ejemplo, señalaremos la experiencia del municipio de Culiacán, que es la capital del Estado de Sinaloa, donde se realizaron 5 foros a principios del año 2017, donde asistieron 1974 personas y se presentaron 68 ponencias sobre diferentes problemáticas municipales.

Los foros se basaron en 5 ejes rectores, Culiacán con más empleos y mejor pagados, Culiacán con un desarrollo urbano ordenado y sustentable, Culiacán con servicios públicos de calidad, Culiacán más seguro, Culiacán próspero e incluyente y Culiacán con un gobierno moderno, eficiente y transparente.

Si bien los COMPLAM son los encargados de determinar que propuestas serán parte del plan municipal, el hecho que se realicen estos foros dando la oportunidad de establecer un dialogo entre sociedad y gobierno, se fortalecen los instrumentos que vinculan al ciudadano en los asuntos públicos.

3. Cabildo abierto

En noviembre de 2016, se publicó en Sinaloa la reforma que insta en la Ley de Gobierno Municipal del Estado la figura de cabildo abierto, tradicionalmente las sesiones de cabildo se han catalogado como ordinarias, extraordinarias y solemnes, con la nueva figura los ayuntamientos de los municipios del Estado de Sinaloa, sesionarán en cabildo abierto cuando menos una vez cada dos meses.

En dichas sesiones, se reciben directamente de las personas, propuestas, opiniones o proyectos relacionados con temas de interés general, buscando fomentar la participación ciudadana.

Cabe señalar, que en Sinaloa hubo un municipio que reglamentó la realización de sesiones de cabildo abierto con antelación a la reforma a la Ley de Gobierno Municipal de 2016.

Fue el ayuntamiento de Culiacán en marzo de 2014, quien sesionó por primera vez bajo la figura de cabildo abierto, en aquella ocasión acudieron 81 ciudadanos a expresar sus demandas sociales.

Para ello, se adicionó al Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Culiacán la figura de la sesión de cabildo abierto, además de las ya contempladas tales como ordinarias, extraordinarias y solemnes. Se estableció que se realizaría una sesión de cabildo abierto por mes.

En las sesiones realizadas en Culiacán, Sinaloa, los ciudadanos cuentan con 3 minutos para exponer en un pódium frente al presidente municipal, síndico procurador, las y los regidores sus demandas. Previamente, se instalan una mesa

receptora donde los ciudadanos se inscriben para participar o incluso en la página web del ayuntamiento.

Es pertinente señalar que la figura de cabildo abierto si bien aparece en la Ley de Gobierno Municipal de Sinaloa, aún no se instaura como un instrumento en la Ley de Participación Ciudadana del Estado. Más adelante se expone la iniciativa que pretende institucionalizar al cabildo abierto como tal.

4. Iniciativa sobre evaluación del desempeño legislativo

En febrero de 2017, se presentó ante el Congreso del Estado una iniciativa que pretende instituir la Evaluación del Desempeño Legislativo en aras de lograr un fortalecimiento institucional, para lo cual, de aprobarse el Congreso del Estado contará con un sistema de evaluación del trabajo legislativo que tendrá por propósito dar a conocer a la población el desempeño de la legislatura, contribuyendo en la detección de necesidades y áreas de oportunidad del Congreso del Estado, a fin de propiciar su transparencia y mejora continua.

El sistema de evaluación propuesto contiene indicadores que permitirán medir la productividad, la eficiencia, la eficacia, la transparencia y los resultados de la legislatura, y contempla que sea aprobado por el pleno del Congreso del Estado de Sinaloa dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio de cada Legislatura, pudiendo actualizarse según las necesidades del Congreso.

Para garantizar la objetividad e imparcialidad de la determinación de indicadores y de la operación del sistema de evaluación, la Junta de Coordinación Política del Congreso de Sinaloa, previa convocatoria pública dirigida a los organismos e instituciones de la sociedad civil, así como instituciones educativas de educación superior públicas y privadas, propondrá al pleno del Congreso del Estado, la creación de un Comité Ciudadano, integrado por cinco personas que a Juicio de la Junta sean los perfiles idóneos para conformar dicho Comité, que durará en funciones durante el periodo que comprende la Legislatura en la cual fueron designados. El Comité Ciudadano se reunirá, cuando menos, cada tres meses en las instalaciones del Congreso del Estado.

Asimismo, el Comité Ciudadano evaluará anualmente al Congreso del Estado en los términos de los indicadores aprobados, debiendo informar al mismo de los resultados obtenidos, a través de la Junta de Coordinación Política del Congreso de Sinaloa, quien posteriormente lo hará del conocimiento del Pleno.

5. Iniciativa que reforma la Ley de Participación Ciudadana

En noviembre de 2016, se presentó ante el H. Congreso de Sinaloa una iniciativa que pretende adicionar algunos instrumentos de participación a la Ley de Participación Ciudadana de Sinaloa, la cual actualmente contempla 3: plebiscito, referéndum y la iniciativa ciudadana.

Dicha ley reglamenta los artículos 45 y 150 de la Constitución Política y de sus objetos destacan fomentar y regular los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de las instalaciones básicas de participación en el Estado de Sinaloa, así como institucionalizar, regular y garantizar el derecho a que la ciudadanía participe directamente en la toma de decisiones públicas y en la resolución de problemas de interés general.

Lo que pretende la iniciativa es adicionar 5 instrumentos más, que buscan fomentar la democracia participativa en Sinaloa:

Gobierno abierto: es el instrumento que permite la participación democrática de toda persona en los procesos de elaboración y evaluación de las políticas públicas, contribuyendo la transparencia, a la rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Presupuesto participativo: es un instrumento enfocado a la gestión y participación ciudadana directa, mediante la cual, la ciudadanía decide en que se destinará un porcentaje de los recursos públicos.

Consulta ciudadana: es el instrumento de participación directa a través del cual se pone consideración a los habitantes del estado, las decisiones y actos de gobierno de impacto directo en las diversas demarcaciones y en las que puede participar cualquier habitante mediante mecanismos de participación directa.

Contraloría social: es el espacio enfocado para la ciudadanía y los organismos del sector social y privado, con el fin que exista una instancia de vigilancia y observación de las actividades de gobierno.

Cabildo abierto: es el instrumento en el que la ciudadanía, mediante el cual, representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas, poseerán el derecho a presentar propuestas o solicitudes en por lo menos seis sesiones ordinarias de las que se celebren en los ayuntamientos municipales en el transcurso del año.

Cabe aclarar que al momento solo es una iniciativa presentada formalmente ante el Congreso de Sinaloa, en espera que cumpla con todo el proceso legislativo correspondiente. De ser aprobada, serían 8 instrumentos de participación ciudadana contemplados en la ley de la materia.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como se puede observar en un primero momento, la participación ciudadana tiene una estrecha relación con los esquemas de gobernanza, así mismo, los mecanismos de transparencias, rendición de cuentas, y las TIC'S juegan un papel fundamental.

Los instrumentos de participación ciudadana tradicionales siguen siendo importantes, pero es necesario garantizar una verdadera colaboración entre sociedad y gobierno para impulsar el desarrollo local y apoyarse de las TIC'S para garantizar cada vez mayor participación y transparencia.

El institucionalizar estructuras de participación donde se vincule a los organismos gubernamentales con la ciudadanía parece ser la vía de acceso a una verdadera gobernanza participativa.

En Sinaloa, son realmente pocos los instrumentos de participación ciudadana que se han logrado garantizar por lo menos legalmente, limitando así los esquemas de gobernanza participativa. Actualmente como ya se mencionó con antelación, solo se encuentran plasmados el plebiscito, referéndum y la iniciativa ciudadana en la Ley de Participación Ciudadana del Estado y existe una iniciativa

que pretende adicionar otros 5 instrumentos incluyendo gobierno abierto y cabildo abierto, instrumentos de participación que ya tienen antecedentes en Sinaloa y por lo tanto es necesaria su inclusión en la ley correspondiente.

En relación a los compromisos adquiridos por el gobierno del Estado de Sinaloa a través de la instalación de un Secretariado Técnico de Gobierno Abierto, aun no se puede evaluar las acciones por ser compromisos adquiridos recientemente, sin embargo, habrá que evaluar las acciones encaminadas a transparentar los gobiernos, congresos, sistemas judiciales, partidos políticos, sindicatos y toda persona que maneje recursos públicos, y en dichos procesos, habrá que garantizar la real participación ciudadana.

En cuanto a las iniciativas presentadas ante el Congreso de Sinaloa que pretenden instaurar mecanismos de participación, pueden servir para analizar si dentro de la agenda del parlamento sinaloense se encuentra fomentar la gobernanza participativa como una de sus prioridades o bien, existen otros temas que consideran más relevantes.

No se puede concluir, sin embargo si se puede inferir en relación a la hipótesis de que la gobernanza representa un nuevo modelo para conducir los destinos del Estado, que la agenda pública en el Estado de Sinaloa empieza a sumar temáticas relacionadas a la participación ciudadana, sin tener un panorama claro hacia donde se conduce, por lo cual es necesario seguir realizando estudios al respecto.

A modo de propuesta, se puede considerar establecer ejercicios de evaluación de la gobernanza local en Sinaloa. Existen propuestas metodológicas valiosas que pudieran analizarse para ello, tales como las ofrecidas por Parrado, Loffer y Bovaird (2005), sobre algunas experiencias europeas²⁵.

Dichos trabajos, se realizaron mediante grupos de discusión conformados por funcionarios públicos, políticos, trabajadores de los medios de comunicación,

²⁵ PARRADO, Salvador; LOFFLER, Elke y BOVAIRD, Tony (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia de europea. Revista CLAD Reforma y Democracia, núm. 33 octubre, pp.1-15. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

ciudadanos, representante de organizaciones no gubernamentales (ONG), empresarios y profesionales de diversos oficios.

Si bien son metodologías que siguen perfeccionándose, pueden servir como instrumentos de referencia para generar modelos propios de evaluación de gobernanza local.

Además, el construir modelos de evaluación a través de metodologías cualitativas donde participan diversidad de actores, fomentaría aún más los esquemas de gobernanza local, al generar redes de participación.

Sin duda, los esquemas de evaluación deben ser resultado de metodologías científicas. Actualmente los marcos teóricos referenciales relacionadas a la gobernanza y participación ciudadana, han aportado experiencias que deben ser aprovechadas en los lugares que se pretende fomentar los esquemas de gobernanza como una alternativa para dirigir los destinos del estado y sociedad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. (2006)
- AYALA, Teresa Redes sociales, poder y participación ciudadana. Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 26, pp. 23-48, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. (2014).
- BOVAIRD, Tony y LOFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicator, models and methodologies. International Review of Administrative Science, vol. 69, No. 3, pp. 313-328. Brussels. (2003)
- CANTO, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas. frente al reto del desarrollo. Política y Cultura, núm, 30, pp. 9-37. Universidad Autónoma Metropolitana, D.F. México
- CERRILLO, Agustí (2005) (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Universitat Oberta de Catalunya). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- CONSTANTINO, Mario Participación ciudadana, en Baca Olamendi et al., Léxico de la política, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll, Fondo de Cultura Económica. (2000).
- GÓMEZ y ROMERO Hacia una nueva gobernanza: los poderes públicos y el tercer sector. Una relación necesaria pero inexistente. Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, núm. 21, pp. 163-173. Toledo, España. (2016).
- FIDIKA, Leopoldo Nuevos mecanismos de participación ciudadana. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Instituto de Investigación Urbana Territorial. Plaza Mariana Pineda. España. (2006).
- HERRERA, Gricelda (La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local. Revista FCSH Opina, Núm. 89. INAI (2017). Página web del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultada en agosto de 2017.

http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx_2016).

- LAUNAY, Claire El uso del concepto gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza(2006).
- MARTÍNEZ, María Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política, vol. 12, núm 23, junio, pp. 96-107.Universidadn Autónoma de Bucaramanga, Colombia. (2010).
- MAYTNZ, Renate New Challenges to governance theory. Jean Monnet Chair Papers 50, Florence, European University Institute. (1998).
- PARRADO, Salvador; LOFFLER, Elke y BOVAIRD, Tony Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia de europea. Revista CLAD Reforma y Democracia, núm. 33 octubre, pp.1-15. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela(2005).
- PETERS, Guy Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Revista del CLAD reforma y democracia, 39. (2007).
- PETERS, Guy. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Foro Internacional, Vol. 57. No. 2. El Colegio de México. (2005)
- PETERS, Guy. Governance and comparative politics. En J. Pierre (Ed.), Debating governance. Oxford University Press. (2000)
- SÁNCHEZ, Juan La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. Espacios Públicos, Vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, Universidad Autónoma del Estado de México. (2015).
- SÁNCHEZ, Miguel (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios públicos, Vol. 12, núm. 25. Universidad Autónoma del Estado de México
- ZICCARDI, Alicia Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad. capital. Revista Mexicana de Sociología, núm. 60(3), (1998).
- Diccionario de la Real Academia Española (RAE)

GOBIERNO ABIERTO: RUTA DE FUNCIONAMIENTO GUBERNAMENTAL Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DE SINALOA

Yully Nallely Ruiz Alfonso¹

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. MECANISMOS INTERNACIONALES Y NACIONALES. 1. Asociaciones internacionales. 2. Planteamientos en la política mexicana. III. AVANCES GOBIERNO ABIERTO EN SINALOA. 1. Reformas al marco jurídico local y su trascendencia institucional. 2. Observación temática gobierno abierto. Proceso Legislativo. Congreso del Estado de Sinaloa. IV. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. Gobierno abierto es un enfoque de gobernanza que promueve la participación de la comunidad en las decisiones de gobierno incorporando procesos de transparencia y democracia que permitan un tratamiento de soluciones a los problemas públicos, fortaleciendo y modernizando el estado de derecho y un nuevo esquema de la administración pública.

Han sido diversos los esfuerzos para propiciar una modernización en la forma de hacer gobierno, en la vinculación de los actores de gobierno y sus gobernados. Este rol de funcionamiento ha sido posible gracias a la organización de la comunidad internacional que ha promovido valores de transparencia, rendición de cuentas y de inclusión del ciudadano en los asuntos públicos. Las experiencias de diferentes países han permitido concretar una iniciativa que tenga un impacto en el marco jurídico interno.

La presente investigación expone desde una óptica técnica, documentando las actividades de las instituciones gubernamentales y las reformas a los cuerpos

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Pasante Posgrado Derecho Parlamentario en el Universidad Autónoma del Estado de México. Docente en estudios de derecho. Investigadora Legislativa del Congreso del Estado de Sinaloa. yullyruiza@gmail.com.

normativos, que representan el andamiaje para la realización y adecuado funcionamiento de un gobierno abierto. Visualizar las reformas constitucionales y de leyes secundarias que México ha tenido que realizar en el Congreso de la Unión, para dar cumplimiento a lo establecido en las iniciativas internacionales y lograr la materialización de gobierno abierto en nuestro país.

Así mismo presenta los avances de nuestra entidad en los últimos dos años, y la intervención en el primer año de ejercicio constitucional de la LXII Legislatura del Congreso de Sinaloa.

PALABRAS CLAVES. Gobierno abierto. Alianza para gobierno abierto. Parlamento abierto. Transparencia. Rendición de cuentas. Participación ciudadana.

ABSTRACT. Open government is a governance approach that promotes community participation in government decisions incorporating processes of transparency and democracy that allow solutions to public problems, strengthening and modernizing the rule of law and a new administration scheme public.

Various efforts have been made to promote a modernization in the way of government, in the linking of government actors and their governed. This operational role has been made possible by the organization of the international community that has promoted values of transparency, accountability and citizen inclusion in public affairs. The experiences of different countries have made possible an initiative that has an impact on the internal legal framework.

The present research exposes from a technical point of view, documenting the activities of the governmental institutions and the reforms to the normative bodies that represent the scaffold for the accomplishment and proper functioning of an open government. To visualize the constitutional and secondary law reforms that Mexico has had to carry out in the Congress of the Union, in order to comply with what is established in the international initiatives and achieve the materialization of open government in our country.

It also presents the advances of our entity in the last two years, and the intervention in the first year of constitutional exercise of the LXII Legislature of the Congress of Sinaloa.

KEYWORDS. Open government. Alliance for open government. Open parliament. Transparency. Accountability. Citizen participation.

I. INTRODUCCIÓN

La plataforma de gobierno abierto es un amplio rubro dentro de la administración pública moderna. Es necesario demostrar si la implementación se ha materializado sólidamente en el funcionamiento gubernamental, y analizar si su realización abre camino a una cultura de transparencia y participación en nuestro país.

A través de la interpretación jurídica, razonamientos lógicos y observación de los eventos relativos a gobierno abierto en escala global, federal y local (para el caso de Sinaloa) podemos deducir si ha sido parcial o completa el establecimiento de disposiciones en materia que contribuyen a la cultura del gobierno abierto y si su socialización representa un desarrollo activo en la administración.

Los antecedentes relacionados con la implementación de los principios de gobierno abierto, comprende básicamente tres momentos en la historia contemporánea, el primero ocurrido en 1966 con la promulgación de la Ley de Libertad de la Información en Estados Unidos que propició una serie de leyes que consideraba como derecho de los ciudadanos el acceso a la información pública. El segundo momento puede considerarse en los años 90 donde la tecnología cibernética tiene su auge, y empiezan a aparecer los portales y páginas web de los gobiernos, permitiendo la divulgación actualizada de las tareas realizadas por los mismos y brindando un acceso rápido y gratuito a los ciudadanos. Y el tercero ocurre en 2009 con la iniciativa promovida por el presidente de los Estados Unidos Barack Obama, que exigía que los organismos federales publicaran información de gobierno en un único portal de internet y se adquiriera el compromiso de dar a conocer las bases de datos del gobierno en formato abierto. Ello permitiría la vinculación de múltiples bases de datos para observar patrones y exponer sospechas de corrupción.

La apertura de los datos de gobierno es aún un tema en curso, y los tres momentos antes señalados en los diferentes países no han sido completamente

adoptados, no obstante es evidente que la ruta está siendo trazada, y es compromiso de cada gobierno darle seguimiento.

Los modelos de gestión pública modernos han sido el resultado de la madurez de su sociedad, de quienes han trabajado por exigir una participación e intervención en las actividades de gobierno. “En regímenes auténticamente democráticos, la división de poderes, los frenos y contrapesos y la rendición de cuentas, constituyen garantías fundamentales del debido control de la gestión gubernamental. La fragilidad de una democracia puede deberse a muy diferentes causas, pero algunas de ellas se relacionan muy directamente con la debilidad de los mecanismos de responsabilización de los gobernantes, con la falta de disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública y con la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía.”¹ Por ello, la introducción e implementación de mecanismos de transparencia y participación social en un gobierno son reflejo de la seriedad y compromiso de las personas para con sus instituciones.

Es válido considerar que el concepto de gobierno abierto como una realidad en nuestro país garantizaría la promoción de valores cívicos al interior de la administración pública y de la propia sociedad; es una invitación clara al servidor público de desempeñar su trabajo en forma digna y honesta, tal como lo expone Óscar Bautista en su obra “Los Códigos de Ética de Gobierno” donde resalta que: “El objetivo que persiguen los valores en el servicio público es el de la obtención de mejores resultados. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio de sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia”². De igual forma la ciudadanía está llamada a mantener un ánimo proactivo y que integre valores “responsabilidad, tolerancia y solidaridad son valores públicos que se entrelazan, por último, con uno

¹ OSZLAK, Oscar. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno #5. Disponible para su consulta en: <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=eofrl9FtNT0%3D&tabid=811>

² BAUTISTA, Óscar Diego. *Los Códigos Éticos de Gobierno*. Cuadernos de Ética para Servidores Públicos Vol. IV. Senado de la República. Pág. 36. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2911/3.pdf>

más amplio que los abarca: la justicia...¿puede estimularlas la participación ciudadana? Sin duda, pues no hay otro camino que reconozca, al mismo tiempo, la civilidad y la soberanía de los pueblos”³. Al hacer conciencia de lo anterior podemos observar el desarrollo del ejercicio democrático en un ambiente propicio para el conocimiento, el criterio y el cuestionamiento de las actividades públicas.

Es prototipo de apertura y vinculación gobierno-sociedad exige ciertas metas, que una vez articuladas en menor o mayor medida propician las cimentación sólida de una democracia que crece y una sociedad que se reinventa. Patricia Hernández hacía ya una proyección de ello. “Uno de los ejes centrales del Gobierno Abierto lo constituye la participación, real efectiva y activa de los ciudadanos, pues a través de ella se logra cualificar la democracia, dotando de legitimidad a las decisiones públicas, además de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental. No obstante, la participación efectiva en todos los niveles depende de tres elementos fundamentales: la disponibilidad de información completa y oportuna, el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación, y la generación de estrategias que permitan formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica que comprenda el poder que tiene la participación, y asuma la corresponsabilidad en la formulación y ejecución de las políticas públicas.”⁴ Nos hace ver que el modelo de gobierno abierto es más que una visión de gobierno moderno, sino que es una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad que participa; que fortalece la cultura cívica y legitima los derechos de sus ciudadanos.

El sentido de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública ha permeado relativamente hace pocos años, el elevar a norma constitucional y considerar como derecho humano su acceso y documentación es un logro en cualquier entidad democrática. Actualmente la dinámica del conocimiento del ejercicio del poder público para los ciudadanos se materializa en forma práctica, rápida, gratuita y eficaz

³ MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Pág. 55. Disponible para su consulta en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/499-la-participacion-ciudadana-en-la-democracia>

⁴ HERNANDEZ, Patricia. *III. Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia. El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad*. Página 52 CEPAL- Colección Documentos de proyectos. Disponible para su consulta en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

haciendo uso de las herramientas tecnológicas. Gobierno abierto es en definitiva una ruta para la democracia sólida y un mecanismo para revitalizar la confianza en las instituciones.

Por ello, resulta positivo hacer un balance y revisión de los fundamentos, investigaciones, debates y propuestas presentadas en materia de gobierno abierto en el escenario internacional, conocer los acuerdos logrados por los países para organizarse y coadyuvar en la implementación de los procesos pertinentes, determinar los ejes y principios que propician el llamado modelo de gobierno abierto y asumir el reto de cumplir los compromisos pactados.

Así mismo es pertinente observar lo realizado en nuestro país principalmente por los poderes Ejecutivo y Legislativo en la esfera federal; y posteriormente presentar los avances que ha tenido a bien realizar nuestra entidad, analizando las iniciativas que actualmente se encuentran en estudio por la LXII Legislatura del Congreso de Sinaloa para robustecer el marco jurídico en este tópico.

II. MECANISMOS INTERNACIONALES Y NACIONALES

Las ideas relativas al derecho a la información pública son una constante de los gobiernos de comunidad internacional y local, en razón de que se trata de un derecho que deriva del trascendente derecho de libertad de expresión de los ciudadanos para con su gobierno, una relación permitida y acertada en los nuevos tiempos. López Ayllón se permite expresar que: "... el derecho a la información (contenido en la libertad de expresión en sentido amplio) es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir, investigando- o pasiva –recibiendo- las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática."⁵ Por ello se asume que en los gobiernos actuales, donde se incentiva la

⁵ LÓPEZ Ayllón, Sergio. *Cuadernos de Transparencia 17. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. Disponible para su consulta en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3211-cuadernos-de-transparencia-17-el-acceso-a-la-informacion-como-un-derecho-fundamental-la-reforma-al-articulo-6o-de-la-constitucion-mexicana>

participación social, existan actividades y políticas que permitan el ejercicio democrático.

Ahora bien, dichos gobiernos con nuevos modelos de gobernanza, entran en una dinámica donde “ya no solo es abrir las ventanas del gobierno para conocer lo que hace, sino que se trata de abrir las puertas a los actores sociales para acceder al lugar donde se deciden las agendas de los problemas públicos. Con estado abierto se transita de un modelo basado en la concepción tradicional de la transparencia, de una visión legalista hacia otra visión más proactiva, focalizada y colaborativa. El uso de la información pública, implica el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), a través de la participación ciudadana. La creación de valor, implica condiciones de apertura, donde la información formada con datos, documentos y archivos, requiere utilizarse para crear valor. La información por si misma no genera utilidad social, sino que se complementa por el uso que hacen las organizaciones de la sociedad civil.”⁶ Permitiendo la consolidación de la democracia moderna a través de la participación con conocimiento y fundada de los ciudadanos para su intervención en las decisiones de sus gobiernos.

En los últimos años la implementación de mecanismos de gobierno abierto se ha desarrollado concretamente con la iniciativa multilateral de organizaciones civiles organizadas con el Estado y se han formalizado bajo las disciplinas de gobierno tecnológico y digital, posibilitando la apertura de las instituciones gubernamentales para establecer planes y estrategias que contribuyan a la mejora de políticas públicas y la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos.

1. Asociaciones internacionales

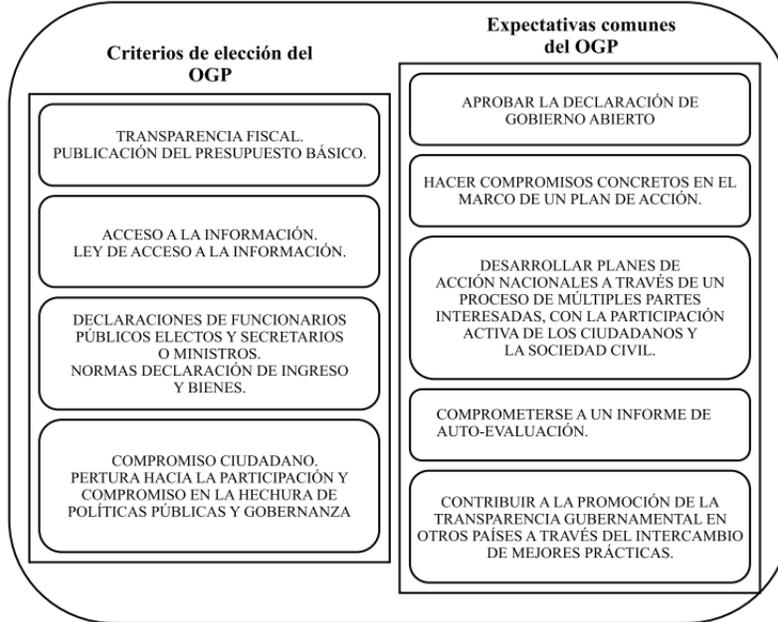
En la comunidad internacional es conocido el trabajo de la *Open Government Partnership* “Alianza para Gobierno Abierto”, iniciada en 2011 por ocho países

⁶ VALENZUELA Mendoza, Rafael Enrique y BOJÓRQUEZ Pereznieta, José Antonio. *Modelos de implementación del gobierno abierto en México. Gobierno Abierto y el Valor de la Información*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/9.pdf>

fundadores que busca promover la transparencia, la participación ciudadana, combatir la corrupción y fortalecer el ejercicio del gobierno a través de las nuevas tecnologías.

Dicho grupo establece ciertos criterios y requisitos⁷ mínimos para la colaboración en la alianza *Open Government Partnership* para los países integrantes, representado en el siguiente cuadro sintético:

Requisitos de Ingreso a OGP



Países iniciadores como Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, pactaron la Declaración de Gobierno Abierto y aprobaron el Plan de Acción para poder consolidar los objetivos de la gobernanza con un sentido de apertura frente a la sociedad. Actualmente 65 países conforman esta alianza y se han realizado más de 2000 compromisos para transitar a esta forma de gobierno.

⁷ QUINTANILLA Mendoza, Gabriela; y GIL García, José Ramón. *La alianza para el Gobierno Abierto y el Panorama General de América Latina y el Caribe*. Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4531/5.pdf>

De esta Alianza, de la que México es parte, se resalta que nuestro país se ha comprometido a dar cumplimiento a cuatro principios fundamentales⁸:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Si bien es cierto, los países que signan la alianza no se encuentran obligados expresamente a dar cumplimiento, es un compromiso internacional el que se adquiere al aceptar la declaración y planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto para fomentar una cultura mundial de gobierno abierto y se adopten ideales de empoderamiento y participación ciudadana.

Resulta complejo dar cumplimiento expedito a los compromisos; y aún más allá para ciertos países, se dificulta decidir la colaboración o participación efectiva debido a la realidad de política interior de cada entidad que es diversa y que donde existen casos de “mayor” prioridad por decirlo de alguna forma, sin embargo es necesario visualizar las cualidades de gobierno abierto y su implementación en las instituciones de gobierno. Los autores de “gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares” exponen que: “Las administraciones públicas no han aprovechado las tecnologías para implementar el e-Gobierno de forma efectiva; ello obedece a la existencia de múltiples necesidades de los países que deben ser atendidas como la educación, la pobreza, la desigualdad o la salud. No obstante, han perdido de vista que a través del uso y aprovechamiento del potencial que las tecnologías de información y comunicación brindan para el desarrollo del e-gobierno, pueden mejorar su gestión pública y otorgar mejores servicios, reduciendo costos, fomentando la transparencia y la participación e incluso creando sociedades más igualitarias y políticas públicas más eficaces, precisamente en relación a esos

⁸ Alianza para el Gobierno Abierto. Portal electrónico, disponible para su consulta en: <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>

temas prioritarios que acaparan su atención.”⁹ En efecto, las consecuencias de abrir y efectuar este esquema de transparencia exhortan al gobierno y a la ciudadanía a consolidar una mejor democracia y un funcionamiento administrativo más aprovechable.

Incentivando la aceptación de este modelo de gobernanza en la comunidad internacional destaca el impacto en las políticas públicas de gobierno abierto en los países. Para el caso focalizado de nuestra región, concretamente el caso de América Latina, se tiene el ejemplo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) perteneciente a la Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL) quienes han incorporado estrategias y programas de acción para diversos órganos de gobierno con el propósito de mejorar los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos y facilitar la vinculación de la sociedad con gobierno. Evidenciando con ello, la existencia del apoyo generalizado en materia de gobierno abierto de organismos sociales internacionales con denominación gubernamental y sin ella.

Así mismo, es de señalarse que la Alianza para Gobierno Abierto se ha convertido en respaldo de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales para la promoción y fomento de los valores cívicos al interior de los países, y con ello trascender jurídica y políticamente en las decisiones públicas y el contexto de sus instituciones.

2. Planteamientos en la política mexicana

El desarrollo de este modelo en transición se ha confrontado con el desafío de la implementación. “Por el lado de la legislación, ésta debe adaptarse o permitir la colaboración activa y constructiva, que utiliza las capacidades de los ciudadanos y el interés por la construcción de bienes colectivos. No es suficiente con simplemente informar u opinar en las redes sociales sobre un problema determinado. Deben diseñarse procesos de apoyo que permitan complementar las herramientas

⁹ QUINTANILLA Mendoza, Gabriela; y GIL García, José Ramón. *Conclusiones. Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4531/8.pdf>

tecnológicas y de esta forma garantizar la colaboración significativa, manejable y útil, tanto para los funcionarios como para el público. Igualmente, se requiere de legislación que proteja los datos personales y que, a su vez, permita a las organizaciones y grupos de interés, y a cualquier ciudadano, acceder a la información pública, en condiciones de igualdad y sin que medie ningún tipo de solicitud. Sin embargo, las normas deben estar al servicio de la innovación, no deben ser el centro de atención, deben ser un soporte. Por tanto, el abordaje normativo no ha de ser restrictivo: no se trata de definir las restricciones y regular el acceso a la información pública; se trata establecer las condiciones para la apertura y uso de los datos públicos.”¹⁰ La resistencia al establecer lineamientos de gobierno abierto es en primera instancia difícil de formalizar, no obstante al socializar y argumentar los beneficios de las prácticas en este tiempo de crisis de confiabilidad de gobierno, aumentan las expectativas de funcionamiento de gobierno e invitan a plasmar los ejes adecuados para la época actual de las relaciones de gobierno-sociedad.

Al aceptarse la participación de nuestro país en la plataforma “Alianza para Gobierno Abierto”, los actores de la política mexicana han mostrado voluntad con diferentes modificaciones a la Constitución General, leyes federales y determinaciones administrativas.

Cabe destacar, que la Alianza “no establece estándares que los países deben seguir ni especifica qué sectores deben ser abordados. El enfoque de *Open Government Partnership* se adapta al contexto local y está diseñado para reunir a los gobiernos y ciudadanos de cada país, de manera que puedan definir sus prioridades de reformas¹¹”. Por lo que los países celebrantes conforme a su realidad interior y visión proceden a implementar las estrategias convenientes para cumplir lo estipulado en los planes de trabajo.

Así mismo, “para instrumentar el Plan de Acción, los países deben seguir un Plan Marco cuya funcionalidad es orientarlos para la formulación de los compromisos,

¹⁰ CUSBA, Enrique. *Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas. El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad*. Pág. 124. CEPAL- Colección Documentos de proyectos. Disponible para su consulta en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ Reformas destacadas de la Alianza para el Gobierno Abierto 2016. Publicado por Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible para su consulta en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Compromisos-Destacados-en-la-AGA.pdf>

estipulándose, entre otras cosas que cada uno debe contener un párrafo corto donde se identifique su contribución a la transparencia, a la rendición de cuentas o al compromiso ciudadano, los actores involucrados en la instrumentación del mismo, y lo que el gobierno espera lograr con ese compromiso. El documento final se integra por una introducción, esfuerzos realizados en materia de gobierno abierto hasta el diseño del Plan, y los compromisos a los cuales los gobiernos se obligan, orientados por las dimensiones y los retos”¹². La integración del plan garantiza la organización secuenciada, plasma las fortalezas y debilidades de la política pública y argumenta las estrategias para la acreditación de los compromisos aceptados en la alianza internacional.

En 2011 el presidente Felipe Calderón presentó el plan de acción en México, destacando los compromisos de aumentar la integridad pública, realizar adecuado manejo de los recursos públicos, aumentar la rendición de cuentas y mejorar los servicios públicos.

En febrero de 2014 se aprobó la reforma constitucional -que tuvo impacto en las legislaturas locales-, estableciendo la reforma de las constituciones de las entidades federativas y ordenamientos de los organismos autónomos garantes del derecho al acceso a la información para consolidar nuevos derechos con respecto a la materia.

Actualmente nuestra Constitución General consagra en el artículo 6, apartado A, los derechos de la transparencia y el acceso a la información -elementos primordiales de un gobierno abierto- dentro del catálogo de derechos humanos; estableciendo los principios y bases para su realización.

Más tarde, en mayo de 2016 se expidió en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que contiene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece un capítulo para el establecimiento de gobierno abierto, considerando en su artículo 66 que: “Las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos

¹² QUINTANILLA Mendoza, Gabriela; y GIL García, José Ramón. *La alianza para el gobierno abierto y el panorama general de América Latina y el Caribe. Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4531/5.pdf>

constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán:

- I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente;
- II. Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés;
- III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y
- IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.”¹³

La aprobación de estas reformas y expedición de nuevas normas determinan jurídicamente la apertura del gobierno mexicano para vincularse con la sociedad, bajo los compromisos internacionales pactados y la modernización gubernamental a la que se exhorta en los planes de acción. De igual forma, derivado de ello y la tendencia que se desencadenaba específicamente con la reforma estructural de transparencia en nuestro país, se vieron motivados esfuerzos al interior de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, para iniciar acuerdos para la implementación de un Parlamento Abierto en México.

Muestra de ello, es la firma de la Declaración de Lanzamientos de la Alianza para el Parlamento Abierto en México realizada por el Congreso de la Unión, que dentro de sus actividades derivó en la presentación de una iniciativa ante el Senado de República para modificar la ley interior del Congreso y su funcionamiento. Dicha iniciativa se refiere a la inclusión de un nuevo título a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para admitir las materias que consideren al Congreso como un congreso abierto y establecer una comisión bicameral que garantice a los ciudadanos el acceso a la información del Congreso.

Es destacable la dinámica en la que se ha sumergido el poder legislativo federal, analizando y proponiendo mecanismos que legitimen el derecho de acceso a la información institucional y posibiliten el modelo de congreso abierto. Ello será en definitiva trascendente en la organización interna de la plataforma legislativa federal y motivará en su momento a los Congresos de los Estados.

¹³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible para su consulta: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Puntualizar ese dato, nos lleva a reconocer que el diseño de mecanismos de gobierno abierto es palpable en el país, y nos confronta a las decisiones gubernamentales que han de tomarse en el momento, Guillermo Cejudo sostiene que “el reto principal del gobierno abierto en México: no solo organizar cumbres, elaborar planes, editar libros y convocar concursos. Se trata de construir una política pública que se haga cargo de un gobierno abierto, no como una exigencia externa, sino como una práctica interna. Mientras la agenda del gobierno abierto sea vista como una reacción a una presión ajena y no como un compromiso propio, las posibilidades de éxito serán pocas. Si no se internalizan las ventajas de un gobierno transparente, que rinde cuentas y que incorpora la participación ciudadana, entonces los funcionarios harán lo estrictamente necesario para ajustarse a las exigencias, pero sin ver las ventajas en términos de gestión, información y confianza”¹⁴. La transformación será real desde la reflexión y la comprensión de la magnitud de la crisis de confiabilidad que sufre el gobierno, para poder expedir y mantener normas, programas e iniciativas de las instituciones dando soporte transversal a la política pública en materia de gobierno abierto.

III. AVANCES GOBIERNO ABIERTO EN SINALOA

1. Reformas al marco jurídico local y su trascendencia institucional

En noviembre del 2014, en nuestra entidad fue publicado el Decreto número 163 de reforma constitucional en materia de transparencia, dando cumplimiento a la obligación constitucional que establecía la ampliación del catálogo de sujetos públicos obligados y la normatividad para los entes encargados.

El Congreso del Estado de Sinaloa tuvo a bien expedir en mayo del 2016 la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado la cual, cabe destacar, contempla en uno de sus capítulos la participación de la Comisión Estatal para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura

¹⁴ CEJUDO, Guillermo. Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? Gobierno Abierto y el Valor de la Información. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/8.pdf>

gubernamental. Es decir, se dio pauta para el establecimiento de normas que abonen al diseño de una nueva cultura de participación ciudadana y fortalecimiento institucional.

Con estas modificaciones y las realizadas en la esfera nacional, el órgano garante local, hizo lo propio para realizar los ajustes, la socialización y la implementación de programas y lineamientos para posibilitar el gobierno abierto en nuestra entidad.

Por ello, en marzo de 2016 el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia lanzaron una convocatoria para realizar ejercicios de gobierno abierto en las entidades. Sinaloa resultó seleccionada para integrar el grupo G16 que sería la organización de entidades federativas para implementar 6 mínimos pasos de gobierno abierto en un periodo de un año, conteniendo los siguientes rubros: “1) arranque del ejercicio, 2) sensibilización y socialización del ejercicio entre un mayor número de actores locales, 3) integración del Secretariado Técnico Local, 4) mesas participativas, 5) Lanzamiento e implementación del Plan de Acción Local y 6) seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Acción Local”¹⁵. Lo anterior correspondería al órgano garante en la entidad, es decir la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, quién puntualizaría los lineamientos y plan de acción para hacer posible el gobierno abierto en la administración pública local.

Así mismo, se encuentra integrado el Secretariado Técnico Local¹⁶ sección Sinaloa, que funge como órgano colegiado para la determinación de actividades, programas y decisiones en materia de gobierno abierto, basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Cuadro sintético:

¹⁵ Seis Pasos para Realizar un Gobierno Abierto. Página Web de Gobierno Abierto Comisión Estatal para Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Disponible para su consulta en: <http://ga.ceaipsinaloa.org.mx/2016/10/27/41/>

¹⁶ Acta de Instalación del Secretariado Técnico Local Sinaloa. Página Web de Gobierno Abierto Comisión Estatal para Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Disponible para su consulta en: <http://ga.ceaipsinaloa.org.mx/acta-de-instalacion-stl/>

Integrante	Nombre	Representante
Autoridad Poder Ejecutivo	Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas	C.P. María Guadalupe Yan Rubio, Secretaria.
Autoridad Poder Legislativo	H. Congreso del Estado de Sinaloa	Dip. Roberto Ramsés Cruz Castro, Presidente de la Mesa Directiva
Autoridad Poder Judicial	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa	Mtro. Enrique Inzunza Cázarez, Magistrado Presidente
Autoridad Órganos Autónomos	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES)	Mtra. Karla Gabriela Peraza Zazueta, Consejera Presidente
Organismo Garante	Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIP)	Dra. Rosa del Carmen Lizárraga Félix, Comisionada Presidente
Sociedad Civil 1	Iniciativa Sinaloa, A.C.	Lic. Norma Alicia Sánchez Castillo, Directora
Sociedad Civil 2	Mexicanos Primero, Capítulo Sinaloa	Lic. Arturo Sánchez Sáinz, Director
Sociedad Civil 3	Parlamento Ciudadano, A.C.	Ing. David Moreno Lizárraga, Director

Fuente: Página Web Gobierno Abierto. Comisión Estatal para el Acceso a la Información en el Estado de Sinaloa.

Ahora bien, con la dinámica institucional para encausar lo pactado en materia de gobierno abierto, la socialización y el empuje que las reformas al marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública en la entidad, han motivado a su vez, al poder legislativo a posibilitar el parlamento abierto en el Congreso del Estado de Sinaloa.

Se ha realizado la Alianza para el Parlamento Abierto, que a través de organizaciones civiles, instituciones legislativas y órganos garantes promueve los siguientes elementos: “1) garantizar el derecho a la información, 2) promover la participación ciudadana y rendición de cuentas, 3) publicar y difundir la información parlamentaria, 4) publicar y difundir información presupuestal y administrativa de la institución legislativa, 5) publicar información sobre legisladores y servidores públicos, 6) mantener la información histórica accesible y abierta, 7) presentar información con característica de datos abiertos y no propietario, 8) garantizar la accesibilidad y difusión a la tareas parlamentarias, 9) contar con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes; y, 10) legislar a favor de gobierno abierto”¹⁷. Los trabajos de diversas organizaciones públicas y sociales en Sinaloa han de privilegiar la nueva dinámica, adoptando actitudes transparencia en la información, acceso adecuado, y fomentar la participación del ciudadano para con su gobierno.

Estos avances son evidencia de la transición que está realizando nuestra entidad, al promover los elementos de gobierno abierto, y establecer dentro de las políticas públicas los valores de transparencia.

2. Observación temática gobierno abierto. Proceso Legislativo. Congreso del Estado de Sinaloa

En octubre de 2016 se instaló la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, quién ha fungido como actor importante en la materialización del gobierno abierto en la administración pública de la entidad.

Hoy en día, existen 4 iniciativas de decreto de ley en el Congreso del Estado, encontrándose en la etapa procesal de estudio y análisis de las comisiones permanentes de Protocolo y Régimen Orgánico Interior; y de Participación Ciudadana. Dichos órganos legislativos, funcionan como entes colegiados para enriquecer lo proyectado y realizar un único dictamen que se someta a consideración del Pleno para la aprobación, en su caso de los temas planteados.

¹⁷ Alianza para el Parlamento Abierto. Página Web Congreso del Estado de Sinaloa. Disponible para su consulta en: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/parlamento-abierto/>

El siguiente cuadro presenta la información básica relativa a las mismas, conteniendo la fecha de presentación, la propuesta de modificación y el iniciador ante Oficialía de Partes. Resulta positivo señalar que aunque existen otras reformas aprobadas e iniciativas en proceso legislativo en materia de transparencia, figuras de apertura institucional y de participación ciudadana en la Sexagésima Segunda Legislatura; las propuestas ubicadas contienen el esquema específico de “gobierno abierto”:

No.	Fecha de presentación	Iniciativa de reforma	Promoviente
1	19 octubre 2016	Reforma y adición a la Ley Orgánica del Congreso del Estado	C. Paola Iveth Gárate Valenzuela
2	22 noviembre 2016	Reforma y adición a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	Dip. Andrés Amílcar Félix Zavala
3	7 febrero 2017	Reforma y adición a la Ley Orgánica del Congreso del Estado	Dip. María Eugenia Medina Miyazaki
4	18 abril 2017	Reforma y adición a la Ley Orgánica del Congreso del Estado	Dip. Andrés Amílcar Félix Zavala

Fuente: Página web Congreso del Estado de Sinaloa. Elaboración propia.

La iniciativa presentada por la ciudadana Paola Iveth Gárate Valenzuela tiene por objeto crear una nueva comisión permanente denominada “de Transparencia,

Acceso a la Información y Gobierno Abierto”, encargada de promover los valores de transparencia y gobierno abierto en la institución legislativa; así como posibilitar que la información del Congreso del Estado sea pública con acceso a todas las personas y ésta se reserve temporalmente por razones de interés público y seguridad en los términos que fijen las leyes.¹⁸ La creación de una comisión permanente en esta materia, consolidaría el fomento recurrente de los valores de gobierno abierto al interior de las diferentes áreas del Congreso y mejoraría la vinculación de los ciudadanos con el poder legislativo local.

Las iniciativas promovidas por el Diputado de la LXII Legislatura, Andrés Amílcar Félix Zavala, se refieren a reformas y adiciones a la Ley de Participación Ciudadana; y del Congreso del Estado, ambas del Estado de Sinaloa. La primera de ellas tiene por objeto instituir como instrumentos de participación ciudadana al gobierno abierto, presupuesto participativo, consulta ciudadana, contraloría social y cabildo abierto, con el propósito de construir procesos de participación más estables, ágiles y menos rígidos que fortalezcan la democracia como elemento esencial para un mejor gobierno¹⁹. La segunda tiene como finalidad la inclusión de un nuevo título denominado “Congreso Abierto, Transparencia y Acceso a la Información Pública” estableciendo las relaciones entre los parlamentarios y sus electores, así como las autoridades locales y la sociedad civil buscando incrementar la vinculación y difusión de las actividades legislativas y administrativas con la ciudadanía²⁰. Las propuestas realizadas por el Diputado buscan formalizar la figura de gobierno abierto, a través de su institución como herramienta de participación ciudadana, aumentado con ello el acceso a la información pública y su tratamiento para fines colectivos.

Y por otra parte, la iniciativa presentada por la Diputada María Eugenia Medina Miyazaki, busca establecer que el Congreso del Estado promueva una agenda de

¹⁸ Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso del Estado presentada por la C. Paola Iveth Gárate Valenzuela. Página web del Congreso del Estado de Sinaloa. Disponible en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/iniciativas/ziplxii/Iniciativa_195.pdf

¹⁹ Iniciativa de reforma y adición a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa presentada por el Diputado Andrés Amílcar Félix Zavala. Página web del Congreso del Estado de Sinaloa. Disponible para su consulta en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/iniciativas/ziplxii/Iniciativa_337.pdf

²⁰ Iniciativa de reforma y adición a la Ley del Congreso del Estado de Sinaloa presentada por el Diputado Andrés Amílcar Félix Zavala. Página web del Congreso del Estado de Sinaloa. Disponible para su consulta en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/iniciativas/ziplxii/Iniciativa_619.pdf

parlamento y gobierno abierto en el ámbito estatal y municipal; proponiendo la implementación de Parlamento Abierto basado en los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de información²¹. Se permite la formación y aplicación de programas estatales y municipales en materia de gobierno abierto, incluyendo a la sociedad en las temáticas de administración pública local, de ayuntamientos y sus organismos, así como con el poder legislativo.

Las anteriores iniciativas son las presentadas hasta el día de hoy en el Congreso del Estado y actualmente se encuentran turnadas a comisiones para su estudio y análisis. Son muestra de que el poder legislativo sinaloense a través de sus integrantes, se compromete a dar cumplimiento a los estándares internacionales, los compromisos en los que México es parte, y acata lo conducente en materia de transparencia y participación ciudadana. La ruta evidentemente se ha trazado en nuestra entidad, y la transformación de la administración pública con los principios de gobierno abierto será tema de agenda y realidad para las futuras generaciones.

V. CONCLUSIONES

Derivado de lo anterior podemos reconocer la transición en la que se encuentran las instituciones de gobierno en los diversos niveles. La comunidad internacional promovió y sigue empujando valores para consolidar las entidades democráticas en el mundo. México ha hecho suya la bandera de la transparencia de la información pública, aunque se pueden considerar como pequeños los avances, evidentemente se ha privilegiado la ruta hacia la cultura cívica. Los ideales de gobierno abierto en los últimos cinco años se han materializado en nuestra legislación. Y en Sinaloa, desde 2016.

El beneficio de la implementación de un gobierno abierto, y realizar los ajustes necesarios para fortalecerlo en nuestro marco jurídico lo expone adecuadamente César Calderón, en su obra cuando explica que “vivimos entonces un momento

²¹ Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso del Estado presentada por la Diputada María Eugenia Medina Miyazaki. Página web del Congreso del Estado de Sinaloa. Disponible en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/iniciativas/ziplxii/Iniciativa_532.pdf

complejo, en el que conviven las viejas estructuras de la democracia representativa con nuevas manifestaciones, cada vez más dinámicas y mayoritarias, de una nueva cultura de la participación que emana de la incipiente sociedad-red. Un momento en el que el descontento ciudadano, cada vez más evidente e influido por la situación generalizada de crisis en los países más desarrollados, se manifiesta en una ruptura de las formas y estructuras clásicas de participación política y exige reinventar los cauces de relación entre los gobiernos y los ciudadanos”²². Es oportuno hacer conciencia y reflexionar de la situación actual de las instituciones de gobierno, del desgate de las relaciones entre los gobiernos y sus gobernados, y las vías adecuadas para fortalecer al Estado y sus instituciones. De igual forma, conceder lo valioso de la tecnología y poder hacer uso de ella, como una herramienta sólida para el conocer, compartir y comparar información pública a la que todos los ciudadanos tenemos derecho. Pero sobretodo considero que hay que tener presente que gobierno abierto es una invitación a la sociedad mexicana para madurar en cultura cívica, al derecho y la responsabilidad de mantenerse informado, para poder exponer, exigir y declarar lo adecuado ante nuestras instituciones de gobierno y re-educar la participación ciudadana.

De igual forma, comparto la opinión del autor Guillermo Cejudo que dice “gobierno abierto no está condenado a ser una etiqueta pasajera, pero tampoco producirá, por generación espontánea, las condiciones para su institucionalización. El curso que tomará, y su efecto en la realidad cotidiana de los gobiernos, será el resultado de las decisiones e intervenciones deliberadas que se hagan en los próximos años”²³. Considero que la figura de gobierno abierto llegó para quedarse, que su desarrollo no será instantáneo, pero no necesariamente tiene que serlo, porque en la medida que sea la preparación para hacer valer el derecho fundamental para el acceso a la información, y las opciones de difusión, socialización y exigencia al gobierno, éste brindará las leyes, espacios y herramientas suficientes para su realización.

²² CALDERÓN, César. Por qué un Gobierno Abierto. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Pag. 37. CEPAL- Colección Documentos de proyectos. Disponible para su consulta en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²³ CEJUDO, Guillermo. Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? Gobierno Abierto y el Valor de la Información. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para su consulta en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/8.pdf>

La implementación del gobierno abierto en la administración pública sí prepara una cultura ciudadana, es abrir la oportunidad de tener mejores condiciones de acceso a la información y de participar abiertamente en su uso, permitiendo que los ciudadanos propongan sólidamente sus proyectos de mejoramiento colectivo.

Los avances en esta materia contribuyen en gran medida al cambio de paradigma del procesamiento de la información pública al interior de la administración pública, así como los modelos de utilización realizada por los ciudadanos.

V. BIBLIOGRAFIA

- BAUTISTA, Óscar Diego. *Los Códigos Éticos de Gobierno*. Cuadernos de Ética para Servidores Públicos Vol. IV. Senado de la República.
- CALDERÓN, César. *Por qué un Gobierno Abierto. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL- Colección Documentos de proyectos
- CEJUDO, Guillermo. *Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?. Gobierno Abierto y el Valor de la Información*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CUSBA, Enrique. *Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas. El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad*. CEPAL- Colección Documentos de proyectos.
- HERNÁNDEZ, Patricia. *III. Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia. El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad*. CEPAL- Colección documentos de proyectos.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Cuadernos de transparencia 17. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*.
- MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- OSZLAK, Oscar. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno #5.
- QUINTANILLA MENDOZA, Gabriela y GIL GARCÍA, José Ramón. *La alianza para el Gobierno Abierto y el Panorama General de América Latina y el Caribe. Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- VALENZUELA Mendoza, Rafael Enrique y BOJÓRQUEZ Pereznieto, José. Antonio. *Modelos de implementación del gobierno abierto en México. Gobierno Abierto y el Valor de la Información*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

OTRAS FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Alianza para el Gobierno Abierto. Portal electrónico

Cámara de Diputados. Portal electrónico

Cámara de Senadores. Portal electrónico

Congreso del Estado de Sinaloa. Portal electrónico

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Portal electrónico.

Alianza para el Parlamento Abierto. Página Web Congreso del Estado de Sinaloa

Gobierno Abierto. Página Web de la Comisión Estatal para Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

LA DISCRIMINACION Y LA IGUALDAD. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA

Patricio Maraniello¹

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN. 1. Concepto y características. 2. Tipos o clases de discriminación. III. DERECHO DE IGUALDAD. 1. Constitución histórica 1853/60. 2. Reforma constitucional de 1994. IV. ESTUDIO ESTADÍSTICO. V. PAUTAS PARA SU MEJORAMIENTO. 1. Psicología o psiquiatría. 2. Antropología jurídica. VI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL. VI. BIBLIOGRAFIA.

RESUMEN. La discriminación en una perspectiva positiva es una manera de ordenar y clasificar otras entidades, por ejemplo, los animales, las fuentes de energía, las obras de literatura, entre otros. Sin embargo, desde una perspectiva negativa esta palabra se refiere a la discriminación como un fenómeno sociológico en los seres humanos que atenta contra la igualdad.

Es por ello por lo que el atentado más común y peligroso en una sociedad al derecho de igualdad, es la discriminación. Además de ser un problema social para las personas que lo sufren, es producto de focos de violencia más extrema, de luchas ancestrales donde grupos étnicos, culturales, y/o religiosos están enfrentados hace muchos siglos.

El indudable avance de la normativa contra la discriminación, tanto en el ámbito interno en las regulaciones constitucionales, como en el plano internacional

¹ Presidente de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Vicepresidente de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Director del Posgrado Intensivo “*Derecho Constitucional para la Integración Judicial*”, Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires). Codirector del Posgrado de Especialización en “*Justicia Constitucional y Derechos Humanos*”, Escuela Superior de Estudios Jurídicos de la Universidad de Bolonia (Italia). *Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Belgrano (Argentina)*.

a través de tratados internacionales de protección², plantea el desafío de una resignificación de categorías teóricas y de modalidades en la toma de decisiones personales, colectivas y políticas.

PALABRAS CLAVES. Discriminación. Igualdad.

ABSTRACT. Discrimination in a positive perspective is a way of ordering and classifying other entities, for example, animals, energy sources, works of literature, among others. However, from a negative perspective this word refers to discrimination as a sociological phenomenon in human beings that attacks against equality.

It is for this reason that the most common and dangerous attack in a society to the right of equality is discrimination. In addition to being a social problem for people suffering from it, it is the product of more extreme violence, of ancestral struggles where ethnic, cultural, and / or religious groups are faced many centuries ago.

The undoubted advance of the anti-discrimination legislation, both internally in constitutional regulations and internationally through international protection treaties, poses the challenge of a re-definition of theoretical categories and modalities in decision-making Personal, collective and political.

KEYWORDS. Discrimination. Equality.

I. INTRODUCCIÓN

El marco de la celebración del bicentenario de las luchas independentistas sumado a los actuales procesos constitucionales en América Latina y el Caribe, resulta una inmejorable oportunidad para verificar los aspectos salientes y el desarrollo que ha tenido el derecho de igualdad y la no discriminación tanto en nuestra constitución nacional como en los sistemas internacionales de DDHH con rango constitucional.

² Jerarquía Constitucional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El término discriminación es un sustantivo femenino que significa distinguir o diferenciar. La discriminación en una perspectiva positiva es una manera de ordenar y clasificar otras entidades, por ejemplo, los animales, las fuentes de energía, las obras de literatura, entre otros. Sin embargo, desde una perspectiva negativa esta palabra se refiere a la discriminación como un fenómeno sociológico en los seres humanos que atenta contra la igualdad.

Es por ello por lo que el atentado más común y peligroso en una sociedad al derecho de igualdad, es la discriminación.

Desde una mirada constitucional, podemos observar el avance y la protección que ha tenido en nuestra constitución el derecho de la igualdad. Luego de la segunda guerra mundial se ha desarrollado una gran regulación del derecho a la no discriminación, tanto en el ámbito interno en las constitucionales nacionales como en el ámbito internacional, a través de los tratados internacionales de derechos humanos.

Pero para efectuar una más efectiva y práctica protección de la no discriminación, tendremos que efectuar un análisis desde tres facetas o etapas determinadas: en primer término, el modo en que se encuentra regulada (visión normativa), en segundo lugar, su situación actual (visión estadística) y finalmente, sus factibles soluciones o medidas a desarrollar (visión reparadora).

II. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACION

1. Concepto y características

Según el diccionario de la Real Academia Española, discriminación deriva de una palabra latina *discrimināre*, que tiene varias acepciones tales como: 1) *Seleccionar, excluir*, y 2) *Dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, etc.*

Existe la discriminación positiva, donde se otorga protección de carácter extraordinario a un grupo social e históricamente discriminado.

El artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, preceptúa "...*todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual*

protección de la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación...".

Sin duda que una de las metas más importantes que se ha trazado la Organización de las Naciones Unidas es la de erradicar la discriminación en las sociedades de los países miembros.

La segregación y la exclusión social son resultados graves de la discriminación, y tienen un impacto muy negativo en la sociedad, pues ello trae como consecuencia actos graves de violencia.

Decimos que se produce discriminación cuando hay una actitud adversa hacia una característica particular, específica y diferente. Es un trato desfavorable o de inferioridad, de desprecio inmerecido hacia una persona, que puede ser discriminada, es decir, separada o maltratada, tanto física como mentalmente, por su raza, su género o su sexo, su orientación sexual, su nacionalidad o su origen, su religión, su condición, su situación o su posición social, sus ideas políticas, su situación económica, etc.

Una actitud o una acción discriminatoria tiene como resultado la destrucción o el incumplimiento de los derechos fundamentales del ser humano, perjudicando a un individuo en su dimensión social, cultural, política o económica.

2. Tipos o clases de discriminación

Si bien existen varios tipos o formas de discriminación, las formas más frecuentes de discriminación son:

- Discriminación racial, que consiste en el acto de diferenciar, excluir y restringir a una persona por su raza, color, ascendencia u origen étnico. Aquí se hace más hincapié en los aspectos físicos de las personas.
- Discriminación social, que es cuando una persona es tratada de manera desigual, es decir, inferior, por pertenecer a una clase social diferente, y también la discriminación religiosa, que es cuando una persona es marginada por tener una religión diferente. En este tipo de discriminación se focaliza a la persona en su contexto o ambiente social.

III. DERECHO DE IGUALDAD

El derecho de igualdad tiene en nuestro país una regulación muy temprana en nuestra Constitución.

El primer escollo del derecho de igualdad es la esclavitud que se encontraba establecida en el mundo. Su radicación normativa, tuvo en nuestro país un inicio muy particular, *tras la Revolución de Mayo, Belgrano fue enviado en expedición al Paraguay. Durante esta campaña, redactaría, en el campamento de Tacuarí, las bases del primer proyecto constitucional del Río de la Plata, el denominado “Reglamento para el Régimen Político y Administrativo y Reforma de los 30 Pueblos de las Misiones”, escrito el 30 de diciembre de 1810. Este Reglamento será incorporado por Juan Bautista Alberdi en 1853 como una de las bases de la Constitución Nacional.*

En el artículo 1º del Reglamento estableció que: *“Todos los naturales de Misiones son libres, gozarán de sus propiedades, y podrán disponer de ellas como mejor les acomode, como no sea atentando contra sus semejantes”.*

Luego podemos observar su inclusión en la Asamblea del año XIII, en los proyectos constitucionales, y en la constitución histórica 1853/60 en el artículo 15³.

También el Reglamento de Belgrano reguló en forma temprana el derecho de igualdad, donde el artículo 4º de dicho Reglamento establece que: “. Respecto a haberse declarado en todo iguales a los españoles que hemos tenido la gloria de nacer en el suelo de América, les habilito para todos los empleos civiles, militares, y eclesiásticos, debiendo recaer en ellos, como en nosotros los empleados del gobierno, milicia, y administración de sus pueblos.”.

Ello fue seguido en las Bases de Alberdi, cuyo desarrollo veremos en el punto siguiente.

³ Artículo 15.- En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebren, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

1. Constitución histórica 1853/60

En la Constitución Nacional histórica 1853/60, no existían herramientas concretas contra la discriminación, sí en cambio el derecho de igualdad emanado del art. 16 de la Constitución Nacional, que reza “... *todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas,*”.

En dicho artículo además de una igualdad general para todos los habitantes, tenemos igualdades específicas como ser:

- 1) legislativas (la ley),
- 2) laborales (el empleo),
- 3) tributaria y fiscal (el tributo y las cargas públicas).

2. Reforma constitucional de 1994

Luego, con la reforma de 1994 la corriente proteccionista de los derechos humanos se otorga una mayor efectividad al principio de igualdad, a través de nuevos artículos constitucionales, sumados a los incorporados por los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional, que junto con la Constitución Nacional integran un cuerpo normativo muy importante contra la discriminación.

Aunado a las igualdades descritas en la constitución histórica, en dicha reforma el derecho de igualdad se cita cinco veces más en los artículos 37⁴, 75 inciso 2 párrafo

⁴ Artículo 37: “*Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La **igualdad** real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral*”.

tercero⁵, inciso 19 párrafo tercero⁶, inciso 23⁷ y 24 ampliando de este modo, el derecho de igualdad en las siguientes:

1. Igualdad política (a los cargos colectivos y partidarios entre varones y mujeres –artículo 37-).
2. Igualdad en la distribución federal de tributos coparticipables (artículo 72 inciso 2).
3. Igualdad de oportunidades en las cláusulas de desarrollo humano (artículo 75 inciso 19).
4. Garantía por medio de acciones positivas, para una *igualdad* real de oportunidades y de trato (artículo 75 inciso 23).
5. La igualdad en los derechos de integración regional (artículo 75 inciso 24).

Aunque con la reforma debemos mencionar y analizar la regulación expresa de un nuevo derecho constitucional, el derecho a la “*no discriminación*”. Y en ello debemos mencionar la postura asumida en los artículos 43⁸ (amparo colectivo), 75 inciso 19⁹ (igualdad de oportunidades sin discriminación) y 22¹⁰ (incorporación de

⁵ Artículo 75 inciso 2 párrafo tercero: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

⁶ Artículo 75 inciso 19 párrafo tercero: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

⁷ Artículo 75 inciso 23: “... Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.”.

⁸ Artículo 43 párrafo segundo: “Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

⁹ Artículo 75 inciso 19: “. La igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna.”.

¹⁰ El artículo 75 inciso 22 le ha dado jerarquía constitucional a dos Convenciones Internacionales que desarrollan una la protección contra la discriminación: 1) La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y 2) La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

tratados internacionales con jerarquía constitucional contra la discriminación racial y a la mujer).

Así, en el artículo 43 de la CN, no solo se ha regulado la acción de amparo, sino que en el párrafo segundo se sistematiza al amparo colectivo, existiendo un amparo colectivo general y otros específicos. Dentro de estos últimos tenemos protección a los derechos que protegen al ambiente, a los usuarios y consumidores, a la competencia y, además, se podrá *interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación*.

Es decir, por más que alguien en forma individual sienta que ha sido pasible de una actitud discriminatoria, deberá iniciar una acción de amparo colectivo, por más que sea un solo individuo el damnificado, ya que la discriminación no encuentra límite de tiempo y lugar, en su dimensión social, cultural, política o económica. De ese modo permite el inicio de un amparo colectivo y no individual.

Sin embargo, la constitución no nos da una pauta de cuáles pueden ser los actos o acciones que pueden presumirse como discriminatorias. En respuesta a ello acudimos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) una suerte de complemento con la Constitución Nacional, teniendo en cuenta que el artículo 75 inc. 22 establece que los tratados internacionales con jerarquía constitucional –entre estos encontramos la CADH- son complementarios a la constitución.

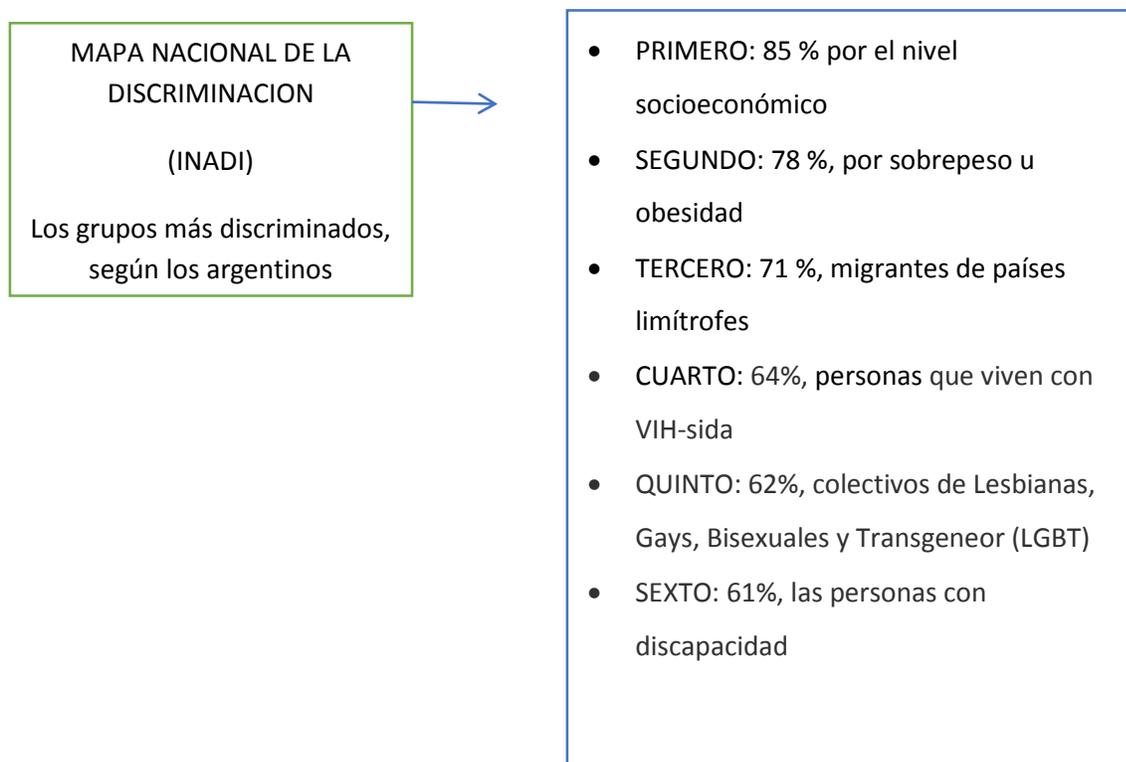
Por lo tanto, el complemento necesario a la palabra “discriminación” la tenemos en el artículo 1 de la CADH donde se establece que:

“1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano...”.

IV. ESTUDIO ESTADÍSTICO

Según datos del Mapa Nacional de la Discriminación que confecciona el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), el 85% de los argentinos considera que el nivel socioeconómico es el mayor motivo de discriminación.¹¹

En segundo lugar, con el 78% aparece el sobrepeso u obesidad, y los migrantes de países limítrofes se ubican en el tercer lugar con el 71%. En el cuarto están las personas que viven con VIH-sida con el 64%, seguido por el colectivo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transgénero (LGBT) con el 62%, y las personas con discapacidad con el 61%.



¹¹ Diario La Nación, del día 01 de septiembre de 2016, p. 20.

Valeria Leiva, integrante de la comisión directiva de Conceptos Sencillos, dice que *"El contexto social, en estos últimos meses, mostró el aumento de crímenes y ataques de odio perpetuados en el transcurso de 2016 hacia la comunidad LGBT, la reaparición de grupos neonazis y los femicidios. Todo esto, entre otras cosas, da cuenta de que aún, como sociedad, tenemos mucho por recorrer en la búsqueda de la tolerancia y la igualdad"*.

Por otra parte, muchas veces los padecimientos o sufrimientos humanos no es producto de las enfermedades o defectos físicos, sino la discriminación que efectúa la sociedad.

Sobre ello tenemos muchos ejemplos, pudiendo mencionar el de Mariano Schettini en una entrevista efectuada por el diario. La Nación, donde dijo que tiene 44 años y vivió la mitad de ellos con VIH. Después de muchos aprendizajes llegó a la conclusión de que la verdadera enfermedad no es el VIH, sino la discriminación¹².

Por otra parte, podemos mencionar a Francisco Morales que tiene hábitos de ciudad, tiene acento porteño, pero a diferencia de muchos vecinos del barrio corre por sus venas sangre del pueblo aimara. Francisco, al igual que otros miembros pertenecientes a sectores sociales vulnerados, convive con la discriminación a diario, pero en su caso es desde el aspecto cultural. "Queda en evidencia, por ejemplo, en la educación y sus programas curriculares o en la carencia de políticas públicas para fortalecer la identidad indígena-urbana".

V. PAUTAS PARA SU MEJORAMIENTO

En toda ciencia existe un techo protagonizado por sus propios principios y regulaciones, y para poder movilizar ese techo debemos acudir a otras ciencias. Qué sería de la ciencia médica si no se le hubiese incorporado la ciencia tecnológica: nos encontraríamos con una medicina muy precaria y primitiva.

No resulta diferente en las ciencias jurídicas. Vemos como en Argentina, existe una legislación que no tiene precedente en el mundo, que reconoce y otorga

¹² Diario La Nación, del día 01 de septiembre de 2016, p. 20.

derechos a muchas minorías relegadas y marginadas, pero lo que dificulta la integración es la aplicabilidad de estas leyes. No sólo la educación y los espacios de formación son vitales, también lo es la decisión política a mediano y largo plazo para eliminar prejuicios y favorecer la igualdad.

Es por dicho motivo que debemos recurrir a otras ciencias para poder mejorar la aplicación de las medidas normativas y que produzcan en consecuencia un cambio radical en ello, que llegue a mejorar paulatinamente la disminución de las discriminaciones locales y mundiales.

Al respecto podemos mencionar a la psicología y/o psiquiatría y la Antropología jurídica.

1. Psicología o psiquiatría¹³

En el mes de julio de 2016, se creó en la provincia de Córdoba el Centro Integral para Varones en situación de violencia de género. El centro -una iniciativa en conjunto de los ministerios de Justicia y de Salud- atendió entre el 1° de julio y el 16 de agosto a 160 hombres; el 90% llegó por derivación judicial. Ocho de cada diez tienen menos de 50 años; casi todos, oficio o profesión.

En dicho centro se busca introducir elementos de la psicología y psiquiatría para el tratamiento de violencia de género.

La mayoría son agresores, aunque hay algunas víctimas. En esos casos se redobla el trabajo para detectar si quien llega enunciando esa característica no busca "cubrirse" de una eventual denuncia.

El psiquiatra Jorge Ibáñez, coordinador del área clínica, explica que la novedad es la tarea en conjunto no sólo con la mirada de la violencia de género, sino con un enfoque de salud: se diagnostican trastornos psíquicos o adicciones que requieren tratamiento. "No se trata de «psiquiatrizar» la conducta y la violencia, pero es importante detectar esas alteraciones y tratarlas", sostiene.

El psicólogo del centro Sandro Comba explica que tras las entrevistas individuales comienzan los grupos de reflexión: "Lo primero es cortar el ciclo de la violencia. Frenar el paso al acto, ayudarlos con técnicas y herramientas simples

¹³ Diario La Nación del lunes 05 de septiembre de 2016.

para que piensen antes de actuar, desde salir a tomar aire hasta contar; tienen que registrar su propio cuerpo, percibir que van a reaccionar".

Señala Comba que los hombres también sufren después de la violencia: "Sufren por sus ideas, porque creen que lo que hacen está bien, porque entienden que son los guías de la familia y que pueden orientar incluso golpeando. Estamos acá para cuestionar esa cultura; el impacto sobre la subjetividad lleva tiempo, pero hay que lograrlo".

El psiquiatra Ibáñez repite que la clave es que los hombres advierten que en el centro no se los juzga, no hay una mirada prejuiciosa: el objetivo es el cambio de conducta. "En algunos casos no se puede volver atrás, regresar con la misma pareja, pero siempre hay que cambiar para adelante, para modificar el vínculo", explica.

El centro trabaja en coordinación con la Justicia y con el polo donde se atiende a mujeres víctimas; hacen seguimientos de los casos e intercambian información con quienes tratan al resto de la familia.

Comba e Ibáñez coinciden en que hay factores de riesgo, como la vulnerabilidad social, la violencia en la familia, la cultura machista, pero ratifican que en algunos casos existen patologías que hay que estabilizar para poder avanzar en los otros niveles. "El psicótico es violento, pero elige a la mujer para golpear porque su decisión está atravesada por la cultura", aporta Comba.

Ibáñez sostiene que hay distintos niveles de intervención que no se anulan; la prevención que hay que hacer con niños; el diálogo y la modificación de pautas anteriores a los traumas y los cambios que hay que buscar también con los hechos consumados.

2. Antropología jurídica

Antropología, según la *Real Academia Española* es una palabra latina *anthropologia*, y este der. del gr. ἀνθρωπολόγος *anthrōpologos* ' que significa amante de conversar sobre el ser humano'. *Las acepciones son:*

1. f. *Estudio de la realidad humana.*
2. f. *Ciencia que trata de los aspectos biológicos y sociales del hombre.*

La antropología ofrece una visión más amplia, analiza todas las sociedades comparándolas unas con otras. La antropología jurídica es una disciplina de la antropología cultural o social, afianzada durante el siglo XIX y XX gracias a las investigaciones de importantes juristas y antropólogos como Henry Sumner o John McLennan, que aplicaron los conceptos de la antropología cultural al estudio del derecho.

A pesar de que los conceptos de antropología y derecho pertenecen a dos disciplinas totalmente diferentes, con métodos de investigación y terminologías muy diferenciadas, tienen un fuerte vínculo de interrelación porque son campos de estudio que investigan la convivencia humana y sus correspondientes problemas. Debido a que es fundamental el correcto estudio de la aplicabilidad humana y su comportamiento como miembros de una sociedad.

La antropología jurídica tiene orígenes en la etnografía¹⁴, el cual tiene como objeto el estudio de los sistemas normativos del control social".

A medida que estas investigaciones fueron haciéndose más complejas, y a raíz de la necesidad de determinar la naturaleza de las leyes, las normas y los sistemas, las descripciones etnográficas y el resultado de la comparación de los sistemas jurídicos tuvieron que cumplir con determinadas exigencias para ajustarse a las condiciones de universalidad que exigen las explicaciones antropológicas.

Recién en el siglo XIX las investigaciones antropológicas gozan de una gran madurez y permiten contar con información fiable sistematizada sobre diversas sociedades aisladas y técnicamente subdesarrolladas, pudiendo hablar ya de antropología jurídica.

La antropología jurídica estudia los sistemas normativos de control social que conforman cualquier sociedad, especialmente el sistema jurídico, así como los objetivos y funciones que tiene el derecho en la satisfacción de las necesidades humanas y sus aspiraciones sociales. Por otro lado, uno de sus principales campos

¹⁴ La etnografía es la parte de la antropología que se dedica a observar y describir los aspectos característicos de una cultura, especialmente elementos externos. La investigación etnográfica intenta revelar los significados que sustentan las acciones e interacciones que constituyen la realidad social del grupo estudiado; esto se consigue mediante la participación directa del investigador.

de estudio es la investigación del comportamiento humano regulado en una sociedad determinada. Establece principios que explican las similitudes y diferencias entre los sistemas normativos de las distintas sociedades humanas, con el objetivo de formular propósitos generales sobre el fenómeno jurídico.

La antropología jurídica tiene la necesidad de comprender tanto la naturaleza del derecho como la naturaleza humana. Teniendo en cuenta que todo derecho se fundamenta en una norma, y ésta es formulada y proviene de la naturaleza del hombre, no podemos entender la ciencia jurídica sin la intervención del estudio de la antropología. Es decir, el derecho como ciencia que estudia las normas tiene el objetivo de servir al hombre con el fin de lograr su felicidad, pero para ello requiere la colaboración de otras ciencias como la antropología, sociología, psicología. Dentro del desarrollo del derecho, la antropología jurídica busca la manera de crear normas jurídicas que sean lo más justas y equilibradas posibles.

Ante ello debemos recurrir a la relación de la antropología con el estudio del *Ethos* de los seres humanos. *Ethos* es una palabra griega que significa "costumbre y conducta " y, a partir de ahí, "conducta, carácter, personalidad". Es la raíz de términos como ética y etología.

Con una interpretación más extensiva, podemos decir que la palabra griega *éthos* significa predisposición para hacer el bien; lo que nosotros llamamos ética. Mientras que *êtos* significa costumbre. Los romanos tomaron ambas palabras, y ante la incapacidad de diferenciar entre estos dos conceptos, las tradujeron como *moralis*, que en español significa "moral". De ahí el problema de diferenciar entre ética y moral en nuestros tiempos.

En su vigesimotercera edición, el *Diccionario de la Real Academia* incorpora la palabra "etos" (sin "h" intermedia), que aparece definida como "conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad."¹

Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, es considerado el más importante precursor de la antropología jurídica, al determinar que las leyes son estrictamente necesarias para establecer la naturaleza de las cosas.

En nuestro país, en 1888 se crea, por iniciativa de Luis María Drago, la Sociedad de Antropología Jurídica cuyo primer presidente fue Francisco Ramos Mejía constituida además por Norberto Piñero y, José María Ramos Mejía. La Sociedad fue creada con el fin de estudiar la criminalidad.

Francisco Ramos Mejía, Sociólogo, historiador y jurista argentino. En 1873 se graduó como abogado, en 1877 y hasta 1884 trabajó como juez del crimen en la provincia de Buenos Aires y en la Capital Federal. Junto con Luis María Drago fundaron la Sociedad de Antropología Jurídica. Su obra más trascendente fue un estudio sobre los orígenes sociales de su país, titulado *El federalismo argentino* (1889).

Luis María Drago fue un abogado y político argentino, autor de la Doctrina Drago, se graduó como abogado en la Universidad de Buenos Aires en 1882, fue juez de lo Civil, consejero de la Corte de Apelaciones provincial y procurador general de Buenos Aires. Fue conocido mundialmente por la Doctrina Drago en respuesta a las acciones bélicas de Inglaterra, Alemania e Italia, quienes impusieron el Bloqueo Naval a Venezuela de 1902-1903, para cobrar por la fuerza la gran deuda nacional que el presidente Cipriano Castro se negaba a pagar.

Durante su etapa de servicio en los tribunales, Luis María Drago manifestó un profundo interés por los factores sociológicos y psicológicos que influían en los criminales, de allí su acercamiento a la Antropología Jurídica, ya que allí se estudian los fenómenos jurídicos que sirven como un acercamiento específico al todo social, ya que la antropología jurídica tiene la necesidad de comprender tanto la naturaleza del derecho como la naturaleza humana.

VI. A MODO DE REFLEXION FINAL

En conclusión, la discriminación es un mal que nos aqueja desde hace mucho tiempo, pero se tuvieron que derribar muchos problemas previos para llegar a su análisis pormenorizado. Es decir, dejar de lado las ideas esclavistas y la implementación del derecho de igualdad.

La discriminación además de ser un problema social para las personas que lo sufren, es producto de focos de violencia más extrema, de luchas ancestrales donde grupos étnicos, culturales, y/o religiosos están enfrentados hace muchos siglos.

El indudable avance que importa la normativa de los DDHH plantea el desafío de una resignificación de categorías teóricas y de modalidades en la toma de decisiones personales, colectivas y políticas. Tal resignificación atraviesa toda la actividad del Estado como responsable directo de llevar adelante las medidas apropiadas por el tiempo que demande el logro del proyecto igualitario de la norma constitucional (Cfr. Convención contra toda forma de discriminación contra la mujer, artículo 4°; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 5°).

Las premisas reales que debemos trabajar son:

- La igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de todos los derechos reconocidos por la CN y por los tratados internacionales de DDHH vigentes (artículo 75, incisos 22 y 23 CN y ccs.) que hacen al contenido del sistema democrático (artículos 33, 36 y 38 CN) y al régimen republicano, representativo y federal.
- La desigualdad de los seres humanos en el acceso y pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales resulta de una relación de poder que se reproduce y nutre manteniéndola vigente al naturalizarla.
- La operatividad del art. 75, inc. 22 CN necesita de un poder eficaz (Bidart Campos¹⁵) y de actores sociales que dinamicen el proyecto igualitario de la norma. Estos últimos, tanto con su apoyo a las medidas que sean tomadas por el gobierno en ese sentido, como con el indispensable reclamo para su concreción (Gargarella¹⁶).

¹⁵BIDART CAMPOS, German *El orden socioeconómico en la Constitución*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, año 1999, p. 405.

¹⁶ GARGARELLA; Roberto: *El derecho a la PROTESTA. El primer derecho*, Colección “Derecho, Estado y Sociedad” –directores Mary Beloff y Roberto Saba-, Editorial Ad-Hoc, 1era edición, Buenos Aires, Argentina, año 2005

Quizás con el derecho no alcance, y debamos incorporar otras ciencias para mejorar nuestras problemáticas jurídicas.

Por ejemplo, la psicología, la psiquiatría, y la antropología jurídica. Esta última, es una ciencia aplicada al derecho, basada en la comparación de las sociedades y de sus sistemas normativos, la cual tiene las similitudes y diferencias entre estos sistemas normativos, y de buscar la manera de crear normas jurídicas que sean lo más justas, equilibradas y objetivas posibles para garantizar una sana convivencia humana.

Finalmente, en ese sentido, Novoa Monreal, en uno de sus libros¹⁷, hace la siguiente pregunta ¿en qué medida el Derecho puede ser un factor de cambio social? La historia nos permite ver cómo se ha ido resolviendo dicho interrogante, según las relaciones de fuerza que operen. De las modalidades que revisamos en este trabajo, siguen siendo los pueblos los protagonistas principales en la búsqueda de respuestas cuando la acción o la inacción de los poderes públicos dismantelen las reivindicaciones conseguidas y a conseguir.

¹⁷ NOVOA Monreal “*Instrumentos jurídicos para una política económica avanzada. ¿El derecho como factor de cambio social?*”, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, año 1987.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BIDART CAMPOS, German: *“El orden socioeconómico en la Constitución*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, año 1999.

GARGARELA; Roberto: *“El derecho a la PROTESTA. El primer derecho”*, Colección.

“Derecho, Estado y Sociedad” –directores Mary Beloff y Roberto Saba-, Editorial Ad-Hoc, 1era edición, Buenos Aires, Argentina, año 2005.

MARANIELLO, Patricio A.: *“Jerarquía constitucional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”*, Revista Argentina de Justicia Constitucional - Número 2 - Noviembre 2016.

NOVOA MONREAL: *“Instrumentos jurídicos para una política económica avanzada. ¿El derecho como factor de cambio social?”*, Editorial De palma, Buenos Aires, Argentina, año 1987.

RAMOS MEJIA, Francisco, *Federalismo Argentino*, 1889.

OTRAS FUENTES

Mariano Schettini entrevista efectuada por el diario. La Nación.

Diccionario de la Real Academia Española.

Diario La Nación del lunes 05 de septiembre de 2016.

Constitución histórica 1853/60.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Reglamento para el Régimen Político y Administrativo y Reforma de los 30 Pueblos de las Misiones.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Constitución de la Nación Argentina.

Reglamento de Belgrado

RECORRIDO HISTÓRICO DE LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN NIVEL SUPERIOR

Sonia Escalante López¹

Berenice Martínez Pérez²

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. HISTORIA SOBRE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 1. La invasión y conquista del continente americano. 2. La reforma protestante que puso fin a la relativa unidad religiosa europea. III. PROBLEMÁTICA REAL PARA ACCEDER A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La presente investigación tienen una gran relevancia, en el aspecto jurídico-social, ya que busca exponer criterios, análisis y normas jurídicas de diversos estudiosos del derecho sobre los derechos fundamentales y el acceso a la educación a nivel superior, tanto para personas con capacidades diferentes como para personas con discapacidades del aprendizaje, en aras de orientar tanto a las instituciones de educación superior como a los impartidores de justicia en la inclusión educativa a nivel superior visto desde una panorámica de los derechos fundamentales de la persona.

PALABRAS CLAVE: Derechos fundamentales. Educación. Discapacidad. Justicia.

ABSTRAC: The present research has a great relevance, in the juridical-social aspect, since it seeks to expose criteria, analyzes and legal norms of diverse scholars of the right on the fundamental rights and the access to the education to superior level, so much for people with different capacities as well as for people with learning disabilities, in order to orient both institutions of higher education and those responsible for justice in the educational inclusion at the higher level seen from an overview of the fundamental

¹ Doctora en Derecho, Investigadora y capacitadora en el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa, Profesora en el Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública de Sinaloa.

² Licenciada en Derecho y académica de la Universidad Autónoma de Baja California.

rights of the person.

KEYWORDS: Fundamental rights. Education. Disability. Justice.

I. INTRODUCCIÓN

La nueva conciencia social que la UNESCO³, hace referencia y expande sobre las desigualdades en el ejercicio de los derechos humanos y muy especialmente sobre el cumplimiento al derecho a la educación, llevó a que en la conferencia en Jomtien (OEI, 1990) se promoviera sobre un grupo relativamente pequeño de países desarrollados (anglosajones) la educación especial, la idea sobre una educación para todos, creándose desde ahí el germen de la inclusión.

Se debe destacar que la inclusión de los niños en las escuelas no garantiza que se haga en su total plenitud, existe una necesidad de cambio de la educación tradicional. Por lo tanto, la inclusión es un proceso de adaptación que se encuentra constantemente en evolución. El ideal de escuela inclusiva está sustentada en los principios de autores como Pearpoint y Forest y, Stainback: "... sería el de un lugar en el que todos los miembros, tantos los alumnos como los adultos, se sintieran acogidos y miembros en pleno derecho, valorados e importantes para su comunidad, donde nadie, por aprender por una forma distinta o porque tuviera características singulares de uno u otro tipo, se situara por encima o por debajo de los demás y donde todos estuvieran llamados a aprender lo máximo posible en relación a sus intereses, capacidades y motivaciones.

La pequeña comunidad escolar así construida vendría a ser el sustento de los atributos de una sociedad verdaderamente humana y democrática⁴ no se regula a las personas, sino por el contrario al entorno y al ambiente. En México, desde los años 80 y hasta en la actualidad es común escuchar decir que todos los seres humanos tienen acceso a la educación, incluso la propia norma suprema federal establece en su

³ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁴ ECHEITA, Gerardo, V. A. La inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidad, en España. Un estudio prospectivo y retrospectivo de la cuestión, vista desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales de personas con di. Madrid: UNESCO. 2008.

artículo tercero, el derecho a recibir educación, de manera similar en la fracción VII del mismo artículo establece las facultades y responsabilidades de las instituciones que imparten educación superior, y la obligación del Estado para garantizar ese derecho con espacios suficientes para ejercerlo⁵. Sin embargo, la realidad dista mucho de la norma constitucional, en virtud de que las instituciones educativas nivel superior realizan exámenes de ingreso (conocimientos generalizados) para sus aspirantes, asumiendo que todos, tienen la misma capacidad intelectual para resolverlos y con base en sus resultados son o no seleccionados, vulnerando y mermando los derechos de todas aquellas personas que por condiciones neurobiológicas distintas, no logran alcanzar el nivel de resultados que evalúan los exámenes aplicados, discriminándolos por su condición natural.

Sin considerar que la persona es el resultado no sólo de aprendizaje memorizado en la educación básica, sino de un cúmulo de experiencias, enseñanzas, habilidades y destrezas adquiridas en el transcurso de su vida y que si bien es cierto aplican un examen psicométrico para efectos de medir las habilidades psicológicas, éste solo es útil para ubicarlos en la carrera para la cual se consideran afines. De lo expuesto anteriormente, se advierte la imperiosa necesidad de estudiar a fondo y exponer esta carencia de elementos materiales y normativos, para lograr de acuerdo con los derechos fundamentales de las personas una verdadera inclusión educativa en las instituciones de nivel superior para los aspirantes en situación de desventaja neurobiológica.

El objetivo de esta investigación es documentar y establecer si las instituciones de educación superior en México contemplan elementos o estrategias para la inclusión educativa en materia de derechos fundamentales de las personas.

II. HISTORIA SOBRE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo.

Desde tiempos antiguos, entre los defectos de los hombres podemos encontrar la marginación, ya sea en torno a la ignorancia, las condiciones sociales, económicas, políticas e incluso naturales; una necesidad de buscar una clasificación y distintivo entre lo que es común y normal contra, lo que es anormal y fuera de lo ordinario. La principal preocupación del hombre primitivo era su subsistencia, por consiguiente si un semejante se consideraba una carga u obstáculo se eliminaba. Sin embargo al hacer referencia al artículo “Historia, discapacidad y valía” del periodista José Luis Fernández Iglesias, en 1908 en la Chapelle-aux-Saints (al sur de Francia) se descubrió un homo neanderthal con discapacidad conocido como “anciano” por tener más de 35,000 años de antigüedad, quien en vida alcanzó una edad cercana a los 50 años; mostrando que durante ese tiempo fue cuidado y protegido por su grupo, a pesar de padecer artritis, una fractura de costilla, pérdida generalizada de dientes y abscesos. Hay que tener en cuenta que el promedio de vida de esa época era aproximadamente de 30 años. Es así que desde la antigüedad se venían desplazando a personas diferentes, salvo caso en donde se puede ver que eran cuidados y protegidos.

Es importante hacer notar que debido a la insuficiencia de estudios bibliográficos históricos con relación a las personas con discapacidad sobre todo en países hispanos, se debe considerar aun un tema por explorar; por lo tanto iniciaremos el estudio desde los tiempos de Lucio Anneo Seneca⁶ año 4 a.C. cuyo filósofo romano, en su “Carta a Lucilio” establece la similitud de las personas con discapacidad con monstruos; de Platón y Aristóteles⁷ en el año 384 a.C. éstos filósofos griegos en su obra la Política⁸, señalaban que “sobre el abandono y la crianza de los hijos, una ley debe prohibir que se críe a ninguno que esté lisiado”, de igual manera Platón manifestaba “que los débiles tendrían que desaparecer, incluyendo los discapacitados”, lo que sorprende que estos filósofos sobresalientes, determinaran tales aberraciones sobre las personas aparentemente anormales, no obstante, en tiempos tan antiguos, se tenía la creencia que una persona lisiada o con una discapacidad era una maldición o castigo para sus

⁶ SÉNECA, Lucio Anneo Juan Manuel Díaz Torres, ed. *Obra completa*. Madrid: Editorial Gredos.2013.

⁷ COPLESTON, Federish *Historia de la filosofía*. Vol. I: Grecia y Roma, Ariel, Barcelona 1984.

⁸ BARKER, Sir Ernest *The Political Thought of Plato and Aristotle (El pensamiento político de Platón y Aristóteles)*. Londres: Methuen. (1906).

familiares; incluso para toda una comunidad. En textos bíblicos se pueden encontrar algunas frases como, "Te herirá el señor con locura, con ceguera y con turbación de corazón"(Deuteronomio 28:28); La visión judía sobre las personas con discapacidad como "marca del pecado" se mantuvo en el cristianismo. En el Nuevo Testamento, Jesús cura a un hombre con parálisis luego de proclamar que perdonaba sus pecados:

"Allí algunas personas le llevaron a un hombre en una camilla pues no podía caminar. Al ver Jesús que estas personas confiaban en él, le dijo al hombre: ¡Ánimo amigo! ¡Te perdono tus pecados! (...) Entonces Jesús le dijo que podía caminar: levántate, toma tu camilla y vete a tu casa. El hombre se levantó y se fue a su casa" (Mateo 9: 2-7).

Como es sabido, Grecia. Exigía ciertas cualidades a sus habitantes, los griegos perpetuaban el culto a la salud y a la belleza, además de abogar por las cuatro virtudes cardinales de prudencia, justicia, fortaleza y templanza.⁹ Para una persona con discapacidad era evidente que tenía no sólo una desventaja frente a los demás, sino que era una amenaza para su subsistencia. La sociedad romana estaba basada más que la griega en la explotación de mano de obra esclava en grandes unidades rurales y en la expansión imperial para obtener prisioneros y nuevas tierras de cultivo. Por este motivo fueron igual de entusiastas del infanticidio. Amparados en la Ley de las Doce Tablas (540 AC) que concedía al "pater familia" locución latina empleada para los jefes de familia¹⁰, el derecho sobre la vida de sus hijos e hijas, a los niños considerados "débiles" o "enfermos" se los arrojaba al río Tiber o se los despeñaba de la roca Tarpeia, junto con ancianos y personas adultas con discapacidad adquirida.

No es de extrañar que en la antigüedad se discriminase por cómo veía la sociedad a estas personas, ya que se tenía la creencia en dioses perfectos y bellos.

Es hasta finales de la edad media, con la caída del imperio romano de occidente en el año 476¹¹, hasta la toma de Constantinopla por los otomanos en el año de 1453,

⁹ PALACIOS, Agustina (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: Ediciones Cinca S.A. (2000). <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/jun10/m6.pdf>, p.44.

¹⁰ PETTIT, Eugene Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial Porrúa, 2000, 20va. Edición:

¹¹ ARCE, Javier El último siglo de la España romana (284-409). 1997, Madrid: Alianza.

que con el cristianismo se empezaron a ver algunas ventajas sobre los que carecían de privilegios; las mujeres, los esclavos y los discapacitados o lisiados.

Esto cambió hacia el año 313, cuando el emperador Constantino admitió al cristianismo como religión autorizada inspirado en el mantenimiento de la idea romana de la necesidad de un fundamento religioso para el Estado. Más tarde Teodosio (346-395) la declaró religión oficial del imperio¹², después de la caída de Roma se produjo una fragmentación de la autoridad en toda Europa (recordemos que el impero romano se expandía desde Hispania hasta Medio Oriente, y desde el norte de África hasta las islas británicas), conformándose numerosos reinos cuya única fuerza unificadora era la iglesia cristiana.

Dado el carácter violento de este período, es posible que las condiciones de vida de las personas con discapacidad fueran igualmente duras. En el siglo XIV los nacidos con discapacidad física, sensorial o mental, tales como sordera, ceguera, parálisis o cuadriplejía, eran confinados en encierros y exhibidos los fines de semana en zoológicos o espectáculos circenses para diversión o bien, manipulando la conciencia social para que las familias rectificaran sus pecados cometidos, por considerar que estos "fenómenos" o "monstruos" eran una señal de castigo enviada por Dios, del mismo modo que se creía en tiempos aristotélicos; posteriormente el tratado *Malleus Maleficarum* en latín o "martillo de las brujas" declaraba que los niños y las niñas con discapacidad eran producto de madres involucradas en la brujería y la magia (Kramer, Sprenger 1487).

Durante la alta edad media se multiplicaron el número de personas con discapacidad como consecuencia de las cruzadas en Medio Oriente, la guerra contra los reinos árabes en la península Ibérica y las invasiones nórdicas, y de las innumerables epidemias que azotaron el continente europeo, para los nórdicos las personas con discapacidad eran consideradas seres sagrados o sabios. Su dios principal, Odín, carecía de un ojo al que había dado como pago para poder beber de la fuente de la sabiduría universal. Se crearon como consecuencia asilos o instituciones

¹² BIANCHI, Susana; Historia social del mundo occidental: del feudalismo a la sociedad contemporánea, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2009, p. 25.

de socorro a cargo de comunidades religiosas.

Más adelante, en Francia se inició en el siglo XVIII la enseñanza de personas sordas en base a lengua de señas¹³, consiguiéndose niveles educativos muy considerables a fin de que pudieran realizar tareas, entre ellas la educación de sus semejantes. En 1620, Juan de Pablo Bonet publicó su "Reducción de las letras y arte para enseñar a hablar a los mudos", considerado como el primer tratado moderno de fonética y logopedia, mediante el cual se podía enseñar una lengua de señas unimanual a personas sordas e hipoacúsicas (llamadas entonces sordomudas debido a su falta de oralización).

Por otra parte quienes padecían trastornos psíquicos, denominados imbéciles, dementes, débiles mentales o locos/as, eran reclusos en asilos o manicomios sin recibir ningún tipo de atención médica. El trato hacia esas personas se limitaba a su aislamiento del resto de la sociedad. La revolución francesa que comenzó en 1789, estuvo influenciada por las obras de pensadores de la Ilustración como Voltaire, Rousseau y Locke, quienes llevaron a la sociedad a examinar la vida y el mundo con base en la experiencia humana. Como resultado las personas con discapacidad comenzaron a ser vistas como responsabilidad pública en la naciente sociedad industrial. Ya no eran concebidas como "diferentes" o "anormales" sino que de acuerdo a los ideales de libertad, igualdad y fraternidad se empezó a pensar en la posibilidad de que pudieran llevar una vida "normal" si se le proporcionaban los medios adecuados.

Ya entre los años 1492 y 1870; los comienzos de la modernidad se caracterizaron por dos procesos históricos que llevaron a la consolidación del mundo contemporáneo:

- 1) la invasión y conquista del continente americano, y
- 2) la reforma protestante que puso fin a la relativa unidad religiosa europea.

1. La invasión y conquista del continente americano

Desde la llegada de los españoles a las islas del Caribe en 1492 comenzó una

¹³ Platón ya menciona que en la Atenas del siglo V las personas sordas se comunicaban con señas, aunque es posible que dicha lengua no estuviera sistematizada.

etapa de conquista del continente en la que participaron las principales potencias europeas. Hacia 1511, como consecuencia del exterminio masivo de la población indígena caribeña debido a los trabajos forzados y las epidemias introducidas por los conquistadores, los religiosos españoles propusieron la introducción de esclavos africanos. Lo que hasta entonces había sido un flujo puramente doméstico, se empezó a convertir en un verdadero comercio humano en el que competían tratantes portugueses, ingleses, franceses y holandeses. En esas décadas se introdujeron más de 9 millones de esclavos africanos. El precio de los esclavos era menor si estaban enfermos o ancianos, siendo más caros los que estaban en su plenitud (entre los 20 y 40 años). En el comercio de esclavos no había surgido aún la discriminación entre quienes eran “aptos” e “incapaces” ya que mientras sirviera para trabajar y pudiera desplazarse, era mano de obra explotable¹⁴.

2. La reforma protestante que puso fin a la relativa unidad religiosa europea.

La conquista mencionada en el párrafo anterior dio como resultado, el surgimiento del capitalismo; como señalan Marx y Engels¹⁵, en su manifiesto comunista (febrero, 1848):

“el descubrimiento de América y la circunnavegación de África ofrecieron a la burguesía en ascenso un nuevo campo de actividad. Los mercados de India y China, la colonización de América, el intercambio con las colonias, la multiplicación de los medios de cambio y de las mercancías en general imprimieron al comercio, a la navegación y la industria un impulso hasta entonces desconocida, y aceleraron con ello el desarrollo revolucionario de la sociedad feudal en descomposición”.

Otro elemento fue la reforma protestante que no representó un alivio para las personas con discapacidad. Martín Lutero (1483- 1546) y Joan Calvino (1509- 1564) las denunciaban como “habitadas por el demonio”. El primero llegó a ordenar la

¹⁴ JOLY, Eduardo; “LA DISCAPACIDAD: UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL AL SERVICIO DE LA ECONOMÍA” <http://www.rumbos.org.ar/discapacidad-una-construccion-social-al-servicio-de-la-economia-clase-facderuba>, 2007.

¹⁵ MARX, Karl y Engels, Friederick; El manifiesto comunista, Buenos Aires, Colección Noyal, Gradifco, 2001, p. 20.

ejecución de un niño con discapacidad mental. En las ciudades reformadas de Hamburgo y Frankfurt existían las “jaulas de los idiotas”. Los puritanos fundadores de las colonias inglesas en Norteamérica le asignaban el papel de bufón o “tonto del pueblo” a quienes tuvieran discapacidad mental. Por otro lado la medicina renacentista había hecho grandes avances como consecuencia de la gran cantidad de heridos que producían las guerras de conquista y de religión. Ambroise Paré (1510- 1592, considerado como la principal figura quirúrgica del siglo XVI, así como padre de la cirugía francesa) inventó una técnica para ligar las arterias a los muñones en las amputaciones y comenzó a utilizar forceps y suturas para atar heridas. En Alemania por su parte comenzaron a utilizarse prótesis y aparatos ortopédicos muy desarrollados. En muchos estados europeos comenzó a tomar fuerza la idea de que debía existir una responsabilidad social hacia las personas con discapacidad.

A partir del siglo XVI la creciente burguesía urbana a la que se referían Marx y Engels, comenzó a interesarse en el tratamiento de las personas con discapacidad.

Es entonces que entre los años 1780 y 1790 se produjeron en algunas ciudades de Inglaterra (Manchester), un aceleramiento del crecimiento económico, llamado “revolución industrial” implicando con ello cambios tanto cualitativos como cuantitativos en el sentido en que se realizaban en el marco de una economía capitalista.

En lo que respecta a la salud mental es importante señalar las reformas realizadas por Phillipe Pinel (1745- 1826) considerado el padre de la Psiquiatría¹⁶, influenciado por los ideales de la revolución francesa, a partir de 1793 cuando se hizo cargo de la dirección del asilo de Bicetre. Sus trabajos dieron origen a lo que el historiador Lanteri Laurá llamó “El paradigma de la alienación mental” que se extendió hasta 1840 y que consideraba que existía una única enfermedad mental. La alienación presentaba cuatro entidades mórbidas:

1. La mania,
2. La melancolía,
3. La demencia y

¹⁶ BERCHERIE, Philipe (1986). Los Fundamentos de la Clínica, Historia y Estructura del Saber Psiquiátrico. Buenos Aires: Ed. Manantial. <https://es.scribd.com/doc/30659293/Paul-Bercherie-Los-fundamentos-de-la-clinica>.

4. El idiotismo.

Pinel sostenía tres posibles causas de la alienación mental:

- 1) físicas: directamente cerebrales o simpáticas;
- 2) herencia: a la que le atribuía un lugar destacado; y
- 3) morales: pasiones desenfrenadas y excesos de todo tipo. Dado que esta última era la principal, proponía un “tratamiento moral” consistente en la institucionalización del paciente para alejarlo de las conductas que llevaron a la alienación, y someterlo a una disciplina severa y patriarcal por parte del profesional.

Para ello el médico debía ser una persona de cualidades morales y éticas que pudiera generar la confianza adecuada de una buena relación médico-paciente. Si bien en la actualidad dicho tratamiento puede ser considerado paternalista, representó una verdadera revolución en el trato humanitario hacia los pacientes psiquiátricos: Pinel prohibió el uso de la violencia así como los tratos crueles y degradantes, y se le recuerda como “el que quitó las cadenas a los locos” tras la revolución. Reemplazó la visita de extraños que a veces agitaban a los pacientes por la de personas queridas, y abrió la posibilidad de trabajo para aquellos que lo necesitaran, inaugurando una auténtica política social en el tratamiento de la salud mental. Pinel defendía la idea de que los alienados son enfermos como los otros, ni poseídos, ni criminales, al mismo tiempo que son diferentes de los otros, por lo que debían ser atendidos separados en servicios especializados. Pinel fundó la medicina mental como disciplina independiente en los servicios de Bicetre y Salpêtrière.

La industria capitalista dejaba un gran número de personas con discapacidad, al respecto cabe citar a Friederick Engels¹⁷ en su obra “La situación de la clase obrera en Inglaterra” (1845):

“En Manchester, se puede ver, aparte de numerosos lisiados, un gran número de mutilados; uno ha perdido todo el brazo o el antebrazo, otro un pie, aun otro la mitad de la pierna; tal parece que se halla uno en medio de un ejército que regresa de una campaña. Las partes más peligrosas de las instalaciones son las correas que transmiten

¹⁷ ENGELS, Friedriks; “La situación de la clase obrera en Inglaterra”, edición original de 1845, en: <http://www.marxismoeducar.cl/me-01a.htm>, 2001.

la energía del eje a las diferentes máquinas, sobre todo cuando tienen curvas lo cual es, cierto, cada vez más raro; quienquiera que sea atrapado por esas correas es arrastrado por la fuerza motriz con la rapidez del relámpago, su cuerpo es lanzado contra el techo después contra el suelo con una violencia tal que raramente le queda un hueso intacto y la muerte es instantánea.

Fue en este contexto que se empezó a utilizar el concepto de discapacidad, entendida como la incapacidad para ser explotado con el objeto de generar ganancia para la clase capitalista. Las personas consideradas discapacitadas junto con los pobres en general, comenzaron a ser vistas como un problema social y educativo. Por otro lado a lo largo del siglo XIX se dieron algunos avances en la educación de personas con discapacidad. El sistema de lectura y escritura táctil para personas ciegas fue inventado en 1825 por Louis Braille¹⁸, quién quedó ciego en su niñez debido a un accidente en el taller de su padre, cuando tenía 13 años luego de que el director de la escuela para sordos y ciegos de París le pidió que probara un sistema de lectoescritura inventado por el militar Charles Barbier para transmitir órdenes a puestos de avanzada sin tener necesidad de delatar la posición durante las noches.

Braille descubrió al cabo de un tiempo que el sistema era válido y lo reinventó utilizando un sistema de ocho puntos. Al cabo de unos años lo simplificó dejándolo en el sistema universalmente conocido y adoptado de 6 puntos, posteriormente en 1857 en Argentina se abrió la primera escuela para personas sordas e hipoacúsicas, la Sociedad Filantrópica Regeneración (SFR), por iniciativa del maestro alemán Carlos Keil. En la década de 1880 se creó el Instituto Nacional de Sordomudos, y en 1887 el pedagogo español Juan Lorenzo y González comenzó a educar a un grupo de niños ciegos del asilo de huérfanos¹⁹. Conviene mencionar brevemente el movimiento de la eugenesia, surgido en las décadas de 1860 y 1870, y su relación con la discapacidad. Francis Galton (1869) En una conferencia definió a la eugenesia como “la ciencia que se ocupa de todas las influencias que mejoran las cualidades innatas de una raza y también aquellas que las desarrollan en su máximo provecho”.

¹⁸ PIERRE, Henri, (1988). “La vida y la obra de Louis Braille”. Madrid ISBN 84-404-3581-9

¹⁹ BORINSKY, Marcela y Talak, Ana María; “Problemas de la anormalidad infantil en la Psicología y la Psicoterapia”, en: El Seminario, www.elseminario.com.ar, 2005.

Galton sostenía dos ideas fundamentales: 1) que la inteligencia era un factor determinante por el que la persona podía destacarse en un determinado campo; y 2) que la inteligencia era hereditaria, aunque no explicaba el mecanismo por el cual se heredaba.

“Este es precisamente el fin de la eugénica. Su primer propósito es controlar el porcentaje de crecimiento de los 'ineptos', en lugar de permitirles llegar a seres aun estando destinados a perecer prematuramente en gran número. El segundo propósito es la mejora de la raza favoreciendo la productividad de los 'aptos' por medio de matrimonios tempranos y saludable crianza de los hijos”²⁰.

Desde entonces se crearon institutos eugenésicos en todo el mundo y entre 1890 y 1945 diversos Estados aplicaron políticas eugenésicas de dos tipos: 1) Positivas, que fomentaban la unión reproductiva favorable para el perfeccionamiento de la especie mediante la asociación y selección; y 2) Negativas, tendientes a evitar la reproducción de quienes tuvieran rasgos considerados “inferiores” a través de la segregación, la esterilización forzada y el genocidio. En la Alemania nazi (1933- 1945) la Ley para la Prevención de la Progenie Defectuosa obligaba la esterilización de personas con discapacidad mental, física o sensorial, esquizofrenia, trastorno bipolar, epilepsia, alcoholismo y enfermedad de Huntington. El inspirador de estas leyes fue el científico estadounidense Harry Laughlin, quién por sus servicios obtuvo el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Heilderberg en 1936.

Entre 1935 y 1939 se esterilizaron a 50 mil personas, y entre 1940 y 1941 setenta mil pacientes psiquiátricos fueron ejecutados en la cámara de gas. Tras la Segunda Guerra Mundial la eugenesia comenzó a ser fuertemente cuestionada por su utilización en manos del nazismo (aunque sin citar que su origen se situaba en Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia). La posterior Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)²¹ y numerosos protocolos internacionales pusieron fin a esta práctica.

²⁰ GALTON, Francis, (1874). “On men of science, their nature and their nurture”. Proceedings of the Royal Institution of Great Britain. http://galton.org/bib/JournalItem.aspx_action=view_id=41

²¹ <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Es hasta la década de 1970, cuando empezaron a surgir algunos movimientos sociales de personas con discapacidad como continuidad de los movimientos por los derechos civiles que protagonizaron importantes luchas en los años anteriores. El concepto vida independiente (1962) es un modelo ingresado por Ed Roberts (1941-2010) una persona con discapacidad que logró realizar estudios universitarios en ciencias políticas, en la Universidad de California, Berkeley; pese a todos los impedimentos que le impuso la sociedad por su discapacidad; concepto que fue utilizado por una legislación del Estado de California que permitía que las personas que habían contraído poliomielitis pudieran salir de los centros de internación y reintegrarse en la sociedad mediante beneficios económicos.

Siendo producto de la interacción entre el cuerpo y la sociedad, la discapacidad puede ser vista como un proceso susceptible de ser analizado a través del tiempo. De este modo se considera que las respuestas a las personas con deficiencias han variado a lo largo del tiempo.

Una investigación científica que dé cuenta de estas relaciones y cambios sociales debería plantearse que en consecuencia debe existir una relación directa entre un sistema económico y lo que se entiende por discapacidad. Es posible que las transformaciones económicas, políticas y tecnológicas de una sociedad terminen impactando en la vida de las personas con discapacidad, sin embargo eso será materia de otro estudio.

Asistimos al nacimiento del modelo social que postula que la discapacidad no es un atributo personal, sino que se expresa socialmente por la presencia de ámbitos en donde las personas con discapacidad no se les permiten acceder. El origen puede ser congénito, producto de una enfermedad o a causa de un accidente, pero lo que genera la discapacidad es la falta de adecuación del entorno para compensar o neutralizar los efectos de la limitación de la persona.

Como señala el sociólogo Eduardo Joly²² quien padece una discapacidad motriz debido a un accidente.

²² JOLY, Eduardo; “La discapacidad: una construcción social...”. <http://www.rumbos.org.ar/discapacidad-una-construccion-social-al-servicio-de-la-economia-clase-facderuba>

“La discapacidad, tal como me he referido a ella, es una construcción social. Es algo que a primera vista parece estar en mi cuerpo, pero que en realidad está en el lugar que se me permite ocupar en la sociedad”.

El modelo denominado social al que he venido haciendo alusión, es aquel que considera que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino que son, en gran medida, sociales. Desde esta filosofía se insiste en que las personas con discapacidad pueden aportar a la sociedad en igual medida que el resto de las personas sin discapacidad, pero siempre desde la valoración y el respeto de la diferencia. Este modelo se encuentra íntimamente relacionado con la asunción de ciertos valores intrínsecos a los derechos humanos, y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social, y sentándose sobre la base de determinados principios: vida independiente; no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno, diálogo civil, entre otros. Parte de la premisa de que la discapacidad es en parte una construcción y un modo de opresión social, y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad. Asimismo, apunta a la autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades.

Una extensión del modelo social ha sido el político activista de la discapacidad o modelo de las minorías colonizadas, que considera que las personas con discapacidad han sido un grupo minoritario, discriminado y oprimido por las sociedades antigua, feudal y capitalista, por lo que incorpora el reclamo por sus derechos a las luchas sociales y políticas. Desde entonces se fueron creando organizaciones de personas con discapacidad en todo el mundo, que reclaman un nuevo papel en el diseño y organización de políticas sociales, con un mayor protagonismo y autonomía²³. Entre los

²³ HERNÁNDEZ, Elsa; “Desarrollo histórico de la discapacidad...”; http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/cad_guia_disc_UT1.pdf.

principales activistas de estos importantes movimientos se encuentran:²⁴

Alan Reich; Fundadora de la Organización Nacional sobre Discapacidad (NOD) de los Estados Unidos, organización no lucrativa dedicada a incrementar los derechos y participación de las personas con discapacidad existentes en todo el mundo.

Kathryn McGee; Reconocida por fundar dos de las primeras organizaciones por los derechos de las personas con síndrome de down.

Ed Roberts; Reconocido como padre de los movimientos de personas con discapacidad. Sus esfuerzos por ingresar en la universidad permitieron su admisión en Berkeley en 1962. Fue además el fundador del primer “centro de vida independiente”.

John Tyler; Padebió poliomielitis y se convirtió en defensor de los derechos de las personas con discapacidad. Entre sus actos, destaca aparcar su silla de ruedas delante de los autobuses en Seattle a finales de 1970 para pedir ascensores para sillas de ruedas en el transporte público ya que los ascensores originales volcaban las sillas de ruedas. Después de su muerte por suicidio el 24 de diciembre de 1984, fue recordado en el central park de Seattle, con un edificio de apartamentos construido específicamente para personas en sillas de ruedas.

Diana Braun y Conour Kathy; Diana tiene síndrome de down y Kathy padece de parálisis cerebral desde su nacimiento. Han viajado juntos durante décadas fomentando la vida independiente para personas con discapacidad.

Gabriela Brimmer; Poeta mexicana con parálisis cerebral. Su vida fue narrada en la película “Gaby: a true story”, es fundadora de una organización de derechos de las personas con discapacidad.

Los movimientos provocados por éstos y más activistas que por cuestiones de tiempo me resulta complicado mencionarlos a todos; fueron muy provechosos, en búsqueda de cubrir a los más de seiscientos cincuenta millones de personas con discapacidad, conformando cerca del diez por ciento de la población mundial²⁵.

En el año de 1982, las Naciones Unidas aprobaron el Programa de Acción Mundial

²⁴ PALACIOS, Agustina “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y Di Nasso, Patricia; “Mirada histórica de la discapacidad”.

²⁵ <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/qanda.html>

para las Personas con Discapacidad²⁶. En su artículo 21 establece que para lograr los objetivos de igualdad y plena participación “no bastan las medidas de rehabilitación”, sino que se debe asegurar el acceso a la vida familiar, el empleo, la educación, la vivienda, la seguridad social, la participación en grupos sociales y políticos, las actividades religiosas, las relaciones afectivas y sexuales, el acceso a las instalaciones públicas y la libertad de movimiento; A su vez el artículo 85 establece que “debería consultarse a las personas con discapacidad²⁷ y a sus organizaciones en el desarrollo y ejecución del programa. Con este fin debe hacerse cuanto sea posible para alentar la formación de organizaciones de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional”.

Para efectos de conceptualizar el término discapacidad, en una esfera de derechos humanos con enfoque y mirada social, uno de los frutos que se tuvieron fue en el ámbito del derecho internacional, con sus consecuentes implicaciones en los derechos de las legislaciones internas de los Estados parte en materia de Derechos Humanos. El último paso en dicho sentido ha sido la aprobación el trece de diciembre del año dos mil seis; de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁸, misma que entró en vigor el tres de mayo del año dos mil ocho, y que resulta importante destacar en uno de sus incisos al preámbulo de su redacción lo siguiente:

“ e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

...

h) Reconociendo también que la discriminación contra cualquier persona por razón de su discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser

²⁶ <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=500>

²⁷ En esta Declaración ya se utiliza el concepto de “Persona con Discapacidad”, en lugar de “discapacitado”, “insuficiente” o “minusválido”.

²⁸ www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

humano.”

Nunca una convención de las Naciones Unidas había reunido un número tan elevado de signatarios en el día de su apertura; se obtuvieron 82 firmas. Se trata del primer instrumento internacional que supone un cambio de paradigma en las actitudes y enfoques respecto de las personas con discapacidad, y adhiere al modelo social en el marco de los Derechos Humanos. Sin lugar a dudas este instrumento internacional es el resultado de una evolución que viene dándose en el plano del derecho, a partir de la década de los años ochenta del siglo XX; durante todo el proceso de elaboración de dicha Convención en la que participaron muy activamente las organizaciones de personas con discapacidad se sostuvo que la misma adoptaría el modelo social a la hora de comprender el fenómeno de la discapacidad.

Es indispensable mencionar que el presente trabajo busca documentar y establecer si las personas con discapacidad tienen un verdadero acceso a la educación superior en México, visto desde un enfoque inclusivo, basado en los derechos humanos o fundamentales; bajo la perspectiva de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y evidenciar si se ha plasmado de manera efectiva el ya mencionado modelo social en nuestro país.

III. PROBLEMÁTICA REAL PARA ACCEDER A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO

Durante muchos siglos, los estudiosos de la disciplina del campo de la biología, la salud, la educación, la sociología y la psicología, mantuvieron interminables debates para intentar probar que la conducta humana es compleja y sus capacidades están determinadas en mayor medida por 1) el legado biológico de la especie, 2) la herencia familiar, 3) el estado de salud que determina el funcionamiento biomédico del cuerpo humano, 4) el desarrollo de zonas específicas del cerebro, 5) la evolución cultural de la especie, 6) las condiciones culturales que están presente, 7) los métodos de enseñanza que se utilicen en la crianza, 8) los estados emocionales de los seres humanos en desarrollo o 9) las formas de interacción familiar entre otros aspectos.

En la actualidad debates científicos para determinar la discapacidad o desviaciones de los seres humanos basados en los numerales anteriores han perdido vigencia e interés, pero el conocimiento generado como resultado de las diferentes disciplinas científicas, ha quedado claro que el desarrollo que cada ser humano logre en su vida, es decir sus habilidades y competencias, son producto de la interacciones de un conjunto de factores de índole biológico-medico-cultural-social y educativo, denominado desarrollo psicológico, que en definitiva para el área de las ciencias social en específico, para el campo de derecho en donde la prioridad normativa para proteger en el sentido no solo jurídico sino material en el desarrollo pleno de las personas cristalizando al ser humano como un ser integrar biológico- psicológico-social.

Según el INEGI²⁹ El clasificador incluye tanto deficiencias como discapacidades, sin la pretensión de diferenciarlas entre sí, buscando clasificarlas según el órgano, función o área del cuerpo afectada o donde se manifiesta la limitación. Las deficiencias se refieren al órgano o la parte del cuerpo afectado, por ejemplo lesiones del cerebro, médula espinal, extremidad u otra parte del cuerpo. Son ejemplos descritos como “ausencia de piernas”, “desprendimiento de retina”, etcétera. Las discapacidades se refieren a la consecuencia de la deficiencia en la persona afectada, por ejemplo limitaciones para aprender, hablar, caminar u otra actividad. Son ejemplos: “no puede ver”, “no mueve medio cuerpo” y otras.

Por lo que la clasificación se realiza en dos niveles, según grupos y subgrupos, que resultan por demás interesantes; ya que provienen de criterios internacionales recomendados por la ONU en 1998, para los censos de población.

El primer nivel formado por cuatro grupos:

Grupo 1 Discapacidades sensoriales y de la comunicación

Grupo 2 Discapacidades motrices

Grupo 3 Discapacidades mentales

Grupo 4 Discapacidades múltiples y otras

Grupo 9 Claves especiales

²⁹ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; “clasificación del tipo de discapacidad”.

Y el segundo nivel formado ya por los subgrupos:

Grupo 1 discapacidades sensoriales y de la comunicación

Subgrupo 110 discapacidades para ver

Subgrupo 120 discapacidades para oír

Subgrupo 130 discapacidades para hablar (mudez)

Subgrupo 131 discapacidades de la comunicación y comprensión del lenguaje

Subgrupo 199 insuficientemente especificadas del grupo discapacidades sensoriales y de la comunicación

Grupo 2 discapacidades motrices

Subgrupo 210 discapacidades de las extremidades inferiores, tronco, cuello y cabeza

Subgrupo 220 discapacidades de las extremidades superiores

Subgrupo 299 insuficientemente especificadas del grupo discapacidades motrices

Grupo 3 discapacidades mentales

Subgrupo 310 discapacidades intelectuales (retraso mental)

Subgrupo 320 discapacidades conductuales y otras mentales

Subgrupo 399 insuficientemente especificadas del grupo discapacidades mentales

Grupo 4 discapacidades múltiples y otras

Subgrupo 401-422 discapacidades múltiples

Subgrupo 430 otro tipo de discapacidades

Subgrupo 499 insuficientemente especificadas del grupo discapacidades múltiples y otras

Grupo 9 claves especiales

Subgrupo 960 tipo de discapacidad no especificada

Subgrupo 970 descripciones que no corresponden al concepto de discapacidad

Subgrupo 980 no sabe

Subgrupo 999 no especificado general

Es entonces que cada subgrupo a su vez ramifica ya de manera muy específica la

condición de los seres humanos.

Sin embargo estas personas aún y con su condición son protegidos por el derecho fundamental a la inclusión educativa, es evidente que de acuerdo a la condición de cada uno, se verán disminuidas las habilidades, aptitudes, y capacidades naturales para ejercer alguna profesión;

¿Pero que está haciendo el estado mexicano para incluir a estas personas en el campo de formación profesional? y además ¿Cómo está logrando México que se llegue a una igualdad de oportunidades en su población?

La psicóloga clínica Norma del Río (2015; p.15) en su compilado sobre derechos humanos, presenta un alto porcentaje de mujeres con discapacidad en situación de desocupación laboral equivalente al 81.2% y en hombres con discapacidad equivalente al 57.1% que obedece a una desigualdad y segregación social en desempleo, excluyéndolos no solo en la realización de algún oficio laboral sino en el desarrollo profesional laboral.

Aunque pareciera que la educación superior es privilegiada para algunos sectores la normatividad legislativa manifiesta un derecho de todos los mexicanos.

De acuerdo con el segundo informe de gobierno³⁰ se atendió a 1.4% de jóvenes con discapacidad en educación superior en universidades a distancia y abierta, y mediante la Red de Educación Superior Incluyente para Personas con Discapacidad de las Universidades Tecnológicas y Politécnicas³¹. Estos datos advierten sobre el importante reto que existe para garantizar la inclusión educativa en todos los niveles educativos.

Solo para mencionar algunos programas para poner en un contexto la gran importancia que tiene para los mexicanos, el trabajar sobre la inclusión educativa a nivel superior de las personas con discapacidad contribuyendo de alguna manera a la igualdad en oportunidades educativas.

Por una lado encontramos la Reforma Integral para la Educación Media Superior

³⁰ Presidencia de la republica segundo informe de gobierno 2013-2014, México 2014. Disponible en http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf

³¹ Porcentaje calculado a partir de las cifras absolutas vertidas en el informe en relación con la población joven con discapacidad estimada por el INEGI.

(RIEMS), propuesta para reordenar y articular las diversas modalidades que fueron creadas a lo largo de cuatro décadas y así establecer un Sistema Nacional de Bachillerato que respete su diversidad, pero que lleve a profesionalizar y certificar su calidad. Esta reforma se dio en el contexto político del proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados³² y posteriormente por el Senado de la República, sobre la obligatoriedad con implementación gradual de la educación media superior en el periodo 2007-2012, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación vigentes³³.

Luego entonces exponemos la modalidad de la educación a distancia, que ahora se considera como una opción que amplía las oportunidades educativas de las personas con discapacidad pero además de las personas que no pudieron acceder a otra modalidad de educación presencial o mixta. En febrero de 2009, el subsecretario de Educación Superior anunció la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, misma que es brindada por las universidades mexicanas a 41 000 estudiantes con discapacidad. En noviembre de ese año. Para la convocatoria de 2011 solicitaron ingreso 955 personas con discapacidad, de acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno de 2012; hablamos de cualquier tipo de discapacidad.

Es preciso aludir a una de las medidas con carácter inclusivo implementadas por la Secretaría de Educación Pública en 2008: el Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior (PNBEAMS). Este nuevo programa fue diseñado para incrementar las tasas de retención de las y los alumnos que se encuentran en precariedad económica pero son talentosos, que tienen alguna discapacidad o que se encuentran en contextos de emergencia.

³² ROMERO GUZMÁN, Rosa Elia y José Manuel del Río Virgen, “Proyecto de decreto que reforma los artículos 3o y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o, en su párrafo primero, fracciones iii, v y vi, y el artículo 31 en su fracción i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002”, México, Senado de la República, lxi Legislatura, 11 de diciembre de 2008.

³³ El Observatorio Ciudadano de la Educación ha analizado los problemas de implementación que ha enfrentado este nivel educativo para ampliar la cobertura. Llama la atención que a pesar de que para 2012 México tendría el máximo histórico de población joven del país, este nivel fue el que recibió el monto presupuestal más bajo de la federación.

IV. CONCLUSIONES

México se encuentra desde hace mas de 20 años buscando mecanismos para el acceso a la educación de personas con discapacidad, trabajando de la mano con las organizaciones internacionales e incluyendo en las políticas públicas modelos de inclusión educativa, sin embargo nos falta mucho por recorrer ya que la infraestructura que tienen las universidades públicas son precarias, dejando en desventaja a muchos jóvenes mexicanos sin acceso a la educación, entre ellos los jóvenes con discapacidad.

Las buenas voluntades de los gobiernos locales no basta, el rechazo a los jóvenes con discapacidad en el nivel superior educativo se sigue presentando, los operadores institucionales en materia de educación, requieren una capacitación asistida e informada sobre la discapacidad, sus tipos y subtipos, indudablemente nuestra legislación obliga a la inclusión de jóvenes mujeres y hombre a la educación sigue ocurriendo que las instituciones de educación superior basadas en su autonomía universitaria siguen reservándose el derecho de admisión, ya sea por los resultados vertidos en los exámenes de conocimiento de ingreso, o por los resultados en los exámenes psicométricos, sin llevar una previa entrevista individualizada para cada joven, por supuesto que esto nos llevaría a una excesiva inversión de tiempo y recursos tanto humanos como públicos. No obstante que contamos con todo un cúmulo de normativas tanto internacionales como nacionales, el joven con discapacidad al encontrarse en un ambiente hostil y de ignorancia tanto de sus compañeros, como de sus profesores, la deserción se da en gran medida.

Aunado a esto, encontramos un sistema educativo deplorable basado en la simulación, en donde los docentes medio enseñan y medio evalúan, desafortunadamente en la menor medida cuando se da la inclusión educativa, los jóvenes transitan en una educación de baja calidad; obteniendo documentos oficiales solo por lograr el indicador institucional educativo, pero con muy pocas oportunidades laborales, basados en la mala calidad de su formación profesional; llevándolos de nuevo a la exclusión pero en un escenario aún más dramático y crítico que es el laboral,

en donde son condenados a las carencias económicas y de una marcada baja autoestima.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARCE, Javier El último siglo de la España romana (284-409). 1997, Madrid: Alianza

BARKER, Sir Ernest *The Political Thought of Plato and Aristotle (El pensamiento político de Platón y Aristóteles)*. Londres: Methuen. 1906.

BERCHERIE, Philippe, Los Fundamentos de la Clínica, Historia y Estructura del Saber Psiquiátrico. Buenos Aires: Ed. Manantial.

<https://es.scribd.com/doc/30659293/Paul-Bercherie-Los-fundamentos-de-la-clinica>.1986.

BIANCHI, Susana; Historia social del mundo occidental: del feudalismo a la sociedad contemporánea, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2009

BORINSKY, Marcela y Talak, Ana María; “Problemas de la anormalidad infantil en la Psicología y la Psicoterapia”, en: El Seminario, www.elseminario.com.ar, 2005.

COPLESTON, Federish *Historia de la filosofía*. Vol. I: Grecia y Roma, Ariel, Barcelona 1984.

ENGELS, Friedrik La inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidad, en España. Un estudio prospectivo y retrospectivo de la cuestión, vista desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales de personas con di. Madrid: UNESCO. 2008s,; “La situación de la clase obrera en Inglaterra”, edición original de 1845, en: <http://www.marxismoeducar.cl/me-01a.htm>, 2001.

GALTON,Francis, (1874). “On men of science, their nature and their nurture”. Proceedings of the Royal Institution of Great Britain. http://galton.org/bib/JournalItem.aspx_action=view_id=41

HERNÁNDEZ, Elsa; “Desarrollo histórico de la discapacidad...”

[.http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/cad_guia_disc_UT1.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/cad_guia_disc_UT1.pdf)

JOLY, Eduardo; “La discapacidad: una construcción social al servicio de la

Economía” <http://www.rumbos.org.ar/discapacidad-una-construccion-social-al-servicio-de-la-economia-clase-facderuba>, 2007.

MARX, Karl y Engels, Friederick; El manifiesto comunista, Buenos Aires, Colección Nogal, Gradifco, 2001.

PETTIT, Eugene Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial Porrúa, 2000, 20va. Edición:

PALACIOS, Agustina (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad . Madrid: Ediciones Cinca S.A. (2000). <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/jun10/m6.pdf.p.44>

PALACIOS, Agustina “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y Di Nasso, Patricia; “Mirada histórica de la discapacidad”

ROMERO GUZMÁN, Rosa Elia y José Manuel del Río Virgen, “Proyecto de decreto que reforma los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 30, en su párrafo primero, fracciones iii, v y vi, y el artículo 31 en su fracción i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002”, México, Senado de la República, lxi Legislatura, 11 de diciembre de 2008.

SÉNECA, Lucio Anneo Juan Manuel Díaz Torres, ed. *Obra completa*. Madrid: Editorial Gredos. 2013.

OTRAS FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/qanda.html>.

<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=500>.

www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; "clasificación del tipo de discapacidad.

Presidencia de la republica segundo informe de gobierno 2013-2014, México 2014. Disponible en

http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf.

Porcentaje calculado a partir de las cifras absolutas vertidas en el informe en relación con la población joven con discapacidad estimada por el inegi.

<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

LA TRANSVERSALIDAD DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

Iván Lázaro Sánchez

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS III. ANTECEDENTES DE REFORMAS EN MATERIA ENERGÉTICA. 1. La reforma estructural (2013-2014) IV. LA TRANSVERSALIDAD DE LA REFORMA. 1. Igualdad y competitividad. 2. Trabajo digno y el contenido mínimo nacional. 3. Medio ambiente sano, acceso al agua potable y su saneamiento. 4. El derecho al respeto y protección de la propiedad. V. CONCLUSIONES VI. FUENTES DE INFORMACIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La República Mexicana, tiene una vasta y mega diversa riqueza natural acorde a su también extenso territorio, dentro del cual cuenta con los recursos naturales denominados hidrocarburos, que han sido sobreexplotados de forma irresponsable, y a pesar de ello, no se han podido alcanzar el grado de beneficios sociales, ni un desarrollo sostenido y sustentable, aunado a esta desafortunada sobreexplotación, se vincula la violación de derechos constitucionales de los mexicanos. Por ello, decidimos adentrarnos en el análisis científico del tema, mediante los métodos de análisis económico del derecho y la doctrina analítica, a través de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, con el único afán de aportar a la comprensión y alcance meso-social de estos dos temas insoslayables, que deben materializarse a través de un sincretismo objetivo, que propicie certidumbre y bienestar a la sociedad mexicana en general.

PALABRAS CLAVE: Transversalidad. Derechos constitucionales. Derechos humanos. Reforma energética.

SUMMARY: The Mexican Republic has a vast and mega diverse natural wealth according to its also extensive territory, within which it has natural resources called hydrocarbons, which have been irresponsibly overexploited, and despite this, the degree of social benefits has not been reached, nor a sustained and sustainable development, coupled with this unfortunate overexploitation, is linked to the violation of constitutional rights of Mexicans. Therefore, we decided to enter the scientific analysis of the subject, through the methods of economic analysis of law and analytical doctrine, through qualitative and quantitative research techniques, with the sole aim of contributing to the understanding and meso-social reach of these two unavoidable themes, which must be materialized through an objective syncretism, which provides certainty and well-being to Mexican society in general.

KEYWORDS: Transversal. Constitutional rights. Human rights. Energy Reform.

I. INTRODUCCIÓN

En el importante tema que hemos decidido analizar, planteamos como hipótesis que: La implementación de la reforma energética de México, propiciara un bienestar y desarrollo social y económico, solo si se realiza con el respeto y garantía a los derechos constitucionales que deben prevalecer, ante todo, en el desarrollo esta importante industria de los hidrocarburos. Como objetivo general: Establecer la importancia del respeto a los derechos humanos en el desarrollo de la industria energética, para vincular su plena aplicación con el bienestar social y económico de México.

Aspectos relevantes dentro del contexto mundial, uno sin duda, la piedra angular para la existencia digna y armoniosa de los seres humanos, y la otra por tratarse de un área estratégica, económica y geopolíticamente relacionada con un recurso no renovable, alrededor del cual, se ha desarrollado la industria en general y que por tal motivo está entrelazado con la estabilidad socioeconómica de los países que tienen dentro de sus fronteras territoriales los recursos naturales no renovables denominados hidrocarburos.

Hoy la dinámica internacional nos impone retos muy complejos que deben conducir a repensar que la captación de recursos naturales no renovables no es un fin en sí mismo, sino que deben ser un medio para facilitar y potencializar el desarrollo y bienestar de las sociedades. Por lo cual, debemos entender la complementariedad de estos dos temas trascendentes, para asimilar la forma en que ambos deben materializarse en beneficio de su mayor fundamento: la persona y su dignidad.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El siglo XX, es un periodo de paradojas: “La civilización moderna, representa para la dignidad humana una amenaza como nunca había existido anteriormente, antiguas civilizaciones ignoraron la dignidad humana de hombres concretos o de grupos humanos. La civilización moderna ha conseguido extender la idea de unas condiciones mínimas e iguales para todos en lo que a los derechos se refiere. Pero esta civilización encierra, no obstante, una poderosa tendencia a la completa eliminación de la idea misma de dignidad”¹.

Etapas en las que la humanidad se enfrentó en dos guerras mundiales, que modificaron la geopolítica internacional, pero también motivó una reflexión profunda sobre la finalidad del estado, el deber de los gobiernos y el eje central que realmente justifica la existencia de los anteriores: “la persona”. Lamentablemente, esta comprensión se dio como en la mayoría de los avances racionales de la humanidad, con posterioridad a la negación de la misma civilidad como esencia de todo fenómeno social, que busca desarrollar las formas de relacionarse de los pueblos, hecho que los gobiernos olvidaron, tomando como un medio y no su fin, a las personas que habitaban dentro de sus territorios y los de otras naciones.

Circunstancia que ha propiciado que la asimilación del respeto y reconocimiento de los derechos humanos se pueda y deba analizar desde diferentes dimensiones políticas, económicas, jurídicas y culturales. En el presente trabajo haremos un análisis

¹ SPAEMANN, Robert., Sobre el concepto de dignidad humana, *Persona y Derecho, revista de fundamentación de instituciones jurídicas y derechos humanos*, Navarra, Dialnet, 1998, p.30.

de los derechos humanos y la relación de estos con un tema sumamente importante en México: Los hidrocarburos, su exploración, extracción y explotación. En este sentido, y en referencia al ámbito interno de la Nación mexicana, han existido esfuerzos documentados que demuestran el difícil camino de los derechos de las personas, como fiel de la balanza ante el poder y sus excesos, tales como:

- Los sentimientos de la nación producto de la concepción que tenía y aspiraba el prócer José María Morelos y Pavón²
- La constitución de 1824³
- Las 7 leyes constitucionales del gobierno conservador ⁴
- El acta constitutiva y de reforma⁵
- La constitución liberal de 1857⁶
- Y la Constitución de 1917⁷

En el ámbito internacional tampoco ha sido escasa la participación del estado mexicano en la elaboración o su adhesión a documentos e instituciones construidas y creadas en las cuales se ha pretendido armonizar la visión y protección de los principios que conforman la esencia de lo que hoy en día conocemos como derechos humanos. Documentos entre los que podemos mencionar⁸:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹⁰
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹¹
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹²

² Documento suscrito el 14 de septiembre de 1814, que formaría parte esencial del decreto constitucional emitido por el congreso de Chilpancingo, el 22 de octubre de 1814, conocido como la Constitución de Apatzingán.

³ Expedida mediante decreto el 04 de octubre de 1824.

⁴ Expedidas el 29 de diciembre de 1836

⁵ Sancionada el 18 de mayo de 1847,

⁶ Promulgada el 05 de febrero de 1857

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma publicada el 24 de febrero del año 2017.

⁸ Poder Judicial del Distrito Federal: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/Tratados_de_derechos_humanos

⁹ Adoptada por la asamblea general de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

¹⁰ Adoptado por la asamblea general de la ONU el 16 de diciembre de 1966.

¹¹ Ídem.

¹² Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

- Convención Interamericana para sancionar y prevenir y sancionar la tortura¹³
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.¹⁴
- Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.¹⁵

Sin embargo, en México a pesar de contar con un proceso constitucional para la defensa de los derechos de las personas como lo es el juicio de amparo, lo cierto es que la característica más sobresaliente fue la de ser un país, cerrado, autoritario, opaco, en donde parafraseando a Andrés Oppenheimer¹⁶ “se miraba más al espejo y menos por la ventana”. Como lo menciona Mariacaire Acosta Urquidi; “esta profusión de normas constitucionales y de tratados internacionales no significa que los derechos humanos se promuevan o siquiera se respeten de modo sistemático en nuestro país”¹⁷.

No podemos negar que, los acontecimientos bélicos y los avances en las tecnologías de la información, han influido el fortalecimiento del ser humano como fin y fundamento del ejercicio de los gobiernos, comprensión que va mas allá de su propio bienestar, expandiéndose hacia la concepción de bienestar común, entendiéndose que la única forma de desarrollar integralmente nuestros propósitos, es en una convivencia pacífica, armoniosa, libre, con respeto y tolerancia, donde se acepte y promueva la diversidad y pluralidad de pensamientos. De ahí, que la conformación de un sistema interamericano de derechos humanos y la asimilación de los pactos internacionales que en la mayoría de los casos han ido un paso adelante de las estructuras jurídicas internas de los países, sea esencial para el avance en la protección y vigencia de estos derechos inherentes, para sus nacionales, pero también al alcance de las personas que sin tener

¹³ Firmado por la OEA en Cartagena de Indias, Colombia el 9 de diciembre de 1985.

¹⁴ Firmado por la OEA en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

¹⁵ Firmado por la OEA en Guatemala el 7 de junio de 1999.

¹⁶ OPPENHEIMER, Andrés, *Basta de Historias, la obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, México, Editorial Random House Mondadori, 2010, p. 383.

¹⁷ Acosta Urquidi, Mariacaire, *Justicia y Transición democrática*, Seminario Internacional sobre aplicación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno, México D.F, Edit. Tribunal Superior de Justicia del D.F. 2010, p.29.

esta calidad jurídica deben gozar de sus derechos humanos en cualquier parte del mundo.

México tienen muchos avances en la armonización de los instrumentos internacionales con el ámbito interno, en ocasiones por decisiones soberanas autónomas y en otros motivados por condenas de órganos internacionales, en donde se ha declarado a México responsable de violaciones específicas de derechos humanos. En este último señalamiento, resulta esencial destacar que debido a estas condenas internacionales y específicamente a la ya conocida condena por parte del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos en el caso del Sr. Rosendo Radilla Pacheco¹⁸, la que sin duda fue un factor determinante para nuestro país hiciera un cambio radical, en cuanto a la aceptación y consecuencias jurídicas de las decisiones de órganos de justicia internacional como lo es el Tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal y como se observa en el expediente varios numero 912/2010 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹, lo que demuestra el avance de interpretar y fijar los límites que el estado debe respetar y proteger, en relación las personas y su dignidad.

Sobre lo anterior, resaltamos lo expresado por Alfredo Islas Colín, quien al respecto considera que, “La dignidad es difícilmente definible, especialmente a nivel legal, como lo veremos ningún instrumento internacional ha asumido la tarea de definirla: *Omnis definitio in jure periculosa est* (En derecho toda definición es peligrosa). La cual se deja para que los tribunales con sus criterios realicen la determinación de la significación de la dignidad por la intuición común para que la aplique en el caso concreto”²⁰.

En otro aspecto, Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez²¹, apuntan que en el debate del año 2009, se discutió en la cámara de Diputados del Congreso de la

¹⁸ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209. En: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

¹⁹ Cfr.: Expediente Varios Numero 912/2010, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁰ ISLAS COLÍN, Alfredo, Derecho a la Dignidad, *Revista Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 1, No. 1, Jul-Dic. México, Edit. Ujat-Sorbonne Paris Cite-Universite Paris Nord 13, 2013, p.128.

²¹ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, 3ra. Edición, México, edit. Porrúa-UNAM, 2013, p. 66.

Unión, por sugerencia de la alta comisionada de las Naciones Unidas en México, la propuesta de titular al capítulo uno del título primero de la Constitución, con la denominación: “De los derechos humanos”, Siguiendo a los mismos autores, estos mencionan que ya en la cámara de Senadores y tal como se observa en el dictamen DD-XXI-2010, tal denominación quedaría como “De los derechos humanos y sus garantías”.²² Como lo afirmara el Senador Santiago Creel Miranda: El punto de partida de esta reforma, es empezar por lo más elemental del orden jurídico, lo cual es reconocer que los derechos humanos son fundamento del estado mexicano, es, entre otras palabras, poner a los derechos humanos como piedra angular de nuestra Constitución²³.

Siguiendo nuevamente a García Ramírez y Morales Sánchez, quienes expresan: “aunque la Cámara de Senadores intentó explicar en qué consisten tales derechos y esas garantías. La explicación no es persuasiva, porque si por una parte se alude a una diversidad de garantías, por la otra se afirma que en fin de cuentas la garantía es una sola: el juicio de amparo”²⁴.

Al respecto y para dilucidar tal diferencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una tesis constitucional con el rubro: DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO "GARANTÍAS DE PROTECCIÓN", INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011²⁵. Y que en esencia establece: “...conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas”.

²² Ibidem, p. 67

²³ SEN. SANTIAGO Creel Miranda, diario de debates de la sesión en la Cámara de Senadores de la Republica, del 08 de abril del año 2010.

²⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Morales Sánchez Julieta, op. cit. nota 21, p. 68.

²⁵ Tesis: 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, Tesis Aislada(Constitucional)

En tal contexto, fue en el año 2011, cuando se lograron los acuerdos necesarios para la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que han permeado en la transformación de la concepción de lo que son estos derechos, en la forma de operar el estado sus políticas públicas, la legitimidad de las leyes emitidas por el Congreso y en la forma de interpretarlos por parte del poder judicial. En general, los puntos sobre los que versa la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011²⁶, y de acuerdo con el análisis hecho por Minerva Martínez Garza²⁷, entre otros son:

- Se modifica la denominación del capítulo I del título primero de la Constitución para quedar “De los derechos humanos y sus garantías”.
- Se eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.
- Se favorece la interpretación armónica de los derechos humanos con la Constitución y los tratados internacionales atendiendo al principio *pro persona*.
- Se establecen las obligaciones del estado frente a la violación de derechos humanos, que comprenden inequívocamente las de prevenir, investigar y sancionar.
- Se introduce la obligación de las autoridades renuentes a las recomendaciones de los organismos del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, de hacer públicas las razones de su negativa y la facultad del órgano legislativo competente para llamar a comparecer a la autoridad refractaria.

Reforma de tal envergadura, que motivó el cierre de la novena época y apertura de la decima en el Semanario Judicial de la Federación, tal y como lo establece el acuerdo general número 9/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁸ Lo anterior, impulsó el cambio en las formas de interpretación por parte del máximo tribunal constitucional y de las autoridades jurisdiccionales federales y locales de nuestro país, derivado de que precisamente, el texto actual del artículo primero de la Constitución Política de México, dicta que: Las normas relativas a los derechos humanos se

²⁶ Diario Oficial de la Federación en lo sucesivo (DOF), publicada con fecha 10 de junio del año 2011.

²⁷ MARTÍNEZ GARZA, Minerva, La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, consultar en: http://www.cedhnl.org.mx/18mayo2011_reformaconstitucional.pdf

²⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 12 de septiembre del año 2011.

interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Insertando explícitamente en la carta constitucional, principios como los denominados: *de interpretación conforme* y *pro persona*. Al respecto, señalamos la precisión realizada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

...“Lo que persiguen dichos principios es que prevalezca la supremacía constitucional, esto es, que las normas, al momento de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con lo que establece la Constitución y siempre que no haya una restricción en la Constitución misma, de conformidad con lo que establecen los tratados internacionales, de tal forma que esa interpretación le sea aplicable a todas las partes que actualicen el supuesto de la norma”²⁹.

México se encuentra ante un nuevo reto en relación con la asimilación de los principios internacionales establecidos en pactos y tratados internacionales. En este tema, López Olvera y Pahuamba Rosas, reflexionan: “La democratización en cuanto cambio de régimen en los Estados, se da por el respeto de los derechos humanos y la efectividad de los derechos políticos en occidente”³⁰.

Así mismo, José Luis Caballero Ochoa, opina: “En este sentido, solo quedaría un punto importante por cerrar la trayectoria de disposiciones constitucionales que darían franca bienvenida a los tratados internacionales sobre derechos humanos, y es la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones que dictan los tribunales internacionales, específicamente en nuestro caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos”³¹. Proceso, en el que, se han presentado reestructuras jurídicas relacionadas con la economía y estabilidad social, aun cuando no siempre han sido eficaces, lo cierto es que la necesidad de integrarse a la globalización y los cada vez más complejos requerimientos del mundo en que vivimos, hace necesario que constantemente las políticas públicas y la estructuras jurídicas vayan evolucionando, ya que “si la democracia

²⁹ Cfr. Tesis: 1a. CCCLI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, Tesis Aislada (Constitucional, Civil).

³⁰ López Olvera Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas, Baltazar, *Nuevos Paradigmas Constitucionales*, México, Edit. Espress, 2014, p. 116.

³¹ CARBONELL Miguel y Salazar Pedro (Coord.), La Cláusula de Interpretación Conforme y el Principio Pro perdona (Artículo 1ro. Segundo párrafo de la Constitución), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, UNAM, 2011, p. 113.

no se traduce en mejores niveles de vida, el populismo y el autoritarismo entraran en escena para ganar votos y establecer regímenes autoritarios”³².

Lo anterior, resulta el fundamento de las reformas estructurales instrumentadas por el actual titular del poder ejecutivo, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, (PND)³³: “El crecimiento de una economía depende de los factores de producción y su productividad, entendida como la forma en que interactúan dichos factores en el proceso productivo. Es decir, la tecnología, la eficiencia y la calidad de los insumos de la producción”. En este sentido el mismo PND señala que: “el país enfrenta un rezago de productividad, por tanto, el Ejecutivo ha planteado una serie de reformas estructurales para elevar la productividad del país y llevar a México a su máximo potencial”. Cambios estructurales que fueron discutidos y aprobados por el poder legislativo, y que corresponden a las reformas: fiscal³⁴, de telecomunicaciones³⁵, competencia económica³⁶, financiera³⁷, educativa³⁸ y energética³⁹.

Ahora bien, por tratarse de un área económica de la cual ha dependido por muchos años la tercera parte del presupuesto nacional⁴⁰, que de manera directa se relaciona con los derechos humanos, es la razón por la cual reflexionamos en el presente trabajo sobre la relación transversal de los derechos inherentes e inalienables de los mexicanos y en general de todos los seres humanos con esta, la denominada reforma estructural en materia energética.

III. ANTECEDENTES DE REFORMAS EN MATERIA ENERGÉTICA

³² LÓPEZ OLVERA Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas, Baltazar, op. cit. Nota 30, p. 116.

³³ Publicado en el DOF, el 20 de mayo del año 2013.

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre del 2013.

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem.

³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2014.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre del 2013.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del 2013.

⁴⁰ Cámara de Diputados, Indicadores de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2014, *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* (CEFP), 12 de septiembre del 2013, Recuperado en: <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0382013.pdf>.

La industria del petróleo, si bien tuvo sus comienzos desde 1863⁴¹, lo cierto es que fue hasta inicios del siglo XX cuando empezó a estructurarse como un área económica sumamente relevante para el desarrollo económico, desde entonces, este recurso natural no renovable fue en México, el centro de disputas comerciales, legales, políticas, armadas, religiosas entre los magnates que habían acaparado dicha industria, los generales latifundistas y políticos.

En la parte jurídica, ha existido una evolución ciertamente constante pero no necesariamente armónica con respecto la forma de regular la exploración, extracción y explotación de petróleo y demás hidrocarburos, a los que cada vez, con los avances de la tecnología, se les ha encontrado mayores derivados⁴², razón por que nunca ha dejado de generar los principales ingresos del estado mexicano incluso en el presente siglo XXI. Dicha evolución jurídica, como lo señala el Dr. Jorge Armando Mora “ha sido larga y sinuosa”, y quien que hace un recuento de este proceso⁴³:

- La Ley del Petróleo de 1901: Considerada la primera ley especial sobre petróleo, establecía que los concesionarios para la explotación tenían derecho de comprar los terrenos necesarios para el establecimiento de sus maquinarias al precio de tarifa de los terrenos baldíos, vigente en la fecha de la publicación de la patente y derecho de expropiar terrenos que fueran propiedad de particulares para el establecimiento de sus maquinarias.
- La Constitución de 1917: Estableció en el artículo 27 en su versión original, la restitución en favor de la Nación de la propiedad de las riquezas del subsuelo, incluidos los hidrocarburos, pero por más de 20 años esto no pasó de ser simplemente letra muerta.
- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1926: Dispuso que correspondiera a la Nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encontraran en su yacimiento, cualquiera que fuese su

⁴¹Álvarez de la Borda, Joel, *Crónica del Petróleo en México, de 1863 a nuestros días*, México, Edit. PEMEX, 2006, p. 15.

⁴²Secretaría de Energía de México (SENER), recuperado en: http://www.energia.gob.mx/res/85/Refinacion_Web.pdf

⁴³Mora Beltrán, Jorge Armando, El largo y sinuoso camino de los contratos sobre hidrocarburos en México, Revista *DOFISCAL*, Thomson Reuters, México, 01 de Abril del 2014, pp.108-115.

estado físico. El cual es inalienable e inembargable. Así mismo, se estableció que solo los mexicanos y las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrían obtener concesiones.

- La expropiación petrolera de 1938 y nacionalización de la industria en 1939: El decreto declaró expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carro, tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles, en cuanto fueran necesarios, para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación, y distribución de los productos de la industria petrolera, propiedad de 12 empresas trasnacionales. Y posteriormente con fecha 27 de diciembre de 1939 se promulga la reforma constitucional que nacionaliza la industria petrolera mexicana.
- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1941: En lo sustancial, la nueva ley dispuso en su artículo 6º, la forma en que la Nación llevaría a cabo la exploración y explotación del petróleo, y por su parte, el artículo 14 de la ley, facultaba a la Secretaría de la Economía Nacional para otorgar las concesiones conforme al nuevo texto constitucional.
- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1958: Ley que estableció las modalidades contractuales que se podían utilizar por parte del gobierno en la industria petrolera. De igual manera, se introduce una disposición reservando a petróleos mexicanos las actividades de exploración y la explotación, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes de petróleo.
- La reforma al artículo 27 constitucional de 1960: Reforma donde se agrega al párrafo sexto que: “no se otorgarían concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado”. Lográndose así, finalmente, la nacionalización definitiva de los hidrocarburos.
- La reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1977: Reforma que en la que se dispuso que la industria petrolera era de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades, y

procedería la ocupación provisional, definitiva o la expropiación, mediante la indemnización respectiva.

- La reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1995: Tuvo como objetivo privatizar el transporte, almacenamiento y distribución de gas. Así mismo se establecieron las reglas aplicables a las ventas de primera mano de gas. Así mismo, se dispuso que Pemex seguía conservando en propiedad los ductos, equipos e instalaciones accesorios para el transporte del gas que formaban parte de su patrimonio, quedando obligada a dar el mantenimiento para mantener su funcionamiento óptimo. Con la facultad y obligación de continuar realizando las actividades de transporte de gas.
- La reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1996: Misma que se realizó con la finalidad de establecer de manera más concreta la privatización de la industria petroquímica secundaria, ya que se limitó significativamente los derivados del petróleo y del gas que constituían los petroquímicos básicos.
- La reforma energética de 2008: En donde introdujo dos regímenes contractuales para petróleos mexicanos, uno para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios y otro para las obras y servicios relacionados con las mismas, en referencian a las actividades sustantivas de carácter productivo, así como de la petroquímica distinta de la básica. Es decir, un régimen común de todo el gobierno para sus contrataciones normales, y un régimen especial para sus actividades sustantivas de carácter productivo.

En cuanto a esta última reforma indicada, Alfredo Islas Colin, oportunamente explicó que: “La relación de la contratación sujetos a la condición de que los proyectos generen ingresos o el pacto de incentivos, son contratos que contienen elementos comunes a los contratos de riesgo, que tienen un rechazo por su implementación y son violatorios al artículo 134 constitucional”⁴⁴.

⁴⁴ ISLAS COLÍN, Alfredo, “La Defensa del Petróleo”, *Revista Amicus Curiae* n.1 (1), UNAM, 2008, p.4.

1. La reforma estructural (2013-2014)

En primer término, hay que precisar que fue el 20 de diciembre del año 2013 cuando se publicaron las reformas a los artículos 25, 27 y 28 en materia energética de la Constitución Política de México⁴⁵. Derivado de dichas modificaciones constitucionales, se iniciaron las discusiones legislativas para reformar y emitir las leyes secundarias y reglamentarias que permitiría operar las reformas sustanciales. Concretándose con fecha 11 de agosto del año 2014, la publicación de las leyes secundarias en la materia⁴⁶, en donde se emitieron nueve leyes y se reformaron otras doce, para constituir un bloque de 21 leyes secundarias para instrumentar la reforma energética⁴⁷. Reformas que modifican la concepción de las áreas estratégicas, con él hasta esa fecha inamovible monopolio del estado en las actividades enmarcadas en este concepto, en el cual la exploración y extracción de los hidrocarburos estaban contempladas, es decir, antes de la reforma se prohibía la participación directa de los particulares, quienes solo podían hacerlo mediante contratos con las paraestatales y dentro de las múltiples limitaciones que la constitución misma marcaba, concepto que cambia sustancialmente.⁴⁸ En general, estas modificaciones a la carta fundamental, enmarcan lo siguiente⁴⁹:

- Se modifica la naturaleza jurídica de las paraestatales Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, misma que se transforman al igual que sus subsidiarias en empresas productivas del estado.
- Se establece que, si bien los hidrocarburos siguen siendo propiedad de la Nación y en los que no se podrán otorgar concesiones para su explotación, se prevé que el

⁴⁵ Publicadas en la edición vespertina del DOF, el 20 de diciembre del año 2013.

⁴⁶ Publicadas en el DOF, 11 de agosto del año 2014.

⁴⁷ La SENER, Consultar en: http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/

⁴⁸ CPEUM; Artículo 28, párrafo cuarto; No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

⁴⁹ Cfr. Gamboa Montejano, Claudia, “*Estudio comparativo del texto anterior y el texto vigente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética*”, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, México, enero 2014.

estado podrá realizar las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del estado o a través de contratos con éstas o con particulares.

- Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, institución que tendrá por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos que se otorguen en materia energética.
- Se establece nuevas modalidades de contratación en la exploración y extracción de hidrocarburos, señalándose de manera expresa los contratos de utilidad compartida, producción compartida, licencia y de servicios
- Se subraya la obligación de las empresas productivas del estado y de los capitales privados, para instrumentar criterios y prácticas para cuidar y proteger el medio ambiente. En concordancia se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
- Reforma en la cual se resalta la prioridad por causa de utilidad pública que tendrá la exploración y extracción de hidrocarburos, y en donde se excluye la posibilidad de expropiar las propiedades a los particulares, pero si se prevé la posibilidad de ocupación superficial temporal, sea a través de acuerdos entre las empresas productivas o los contratistas con los titulares privados o comunales de las tierras, o mediante la creación de la figura denominada servidumbre de hidrocarburos. Así como la posibilidad de una contraprestación por estos conceptos y además un posible porcentaje de las utilidades netas que dichas empresas productivas del estado o contratistas particulares obtengan por estos conceptos.

De lo anterior, resulta posible observar la relación de la reforma en materia energética de México con respecto a los derechos constitucionales, toda vez que se vincula con los derechos a la igualdad, al trabajo digno, al acceso a la información, a un medio ambiente sano, el derecho al agua potable limpia y su saneamiento, a la seguridad y certeza de la propiedad, entre otros.

IV. LA TRANSVERSALIDAD DE LA REFORMA

Es innegable que la reforma energética, junto con el avance tecnológico y la posibilidad de movilización, han impactado en la forma de interacción, dependencia y cooperación internacional y los efectos que esto conlleva en cuanto a los derechos humanos, dentro de los cuales, analizamos los siguientes:

1. Igualdad y competitividad

Las modificaciones de tutela en materia energética y competencia económica abrieron un nuevo panorama, para la inversión y desarrollo interno del país, cambio que deviene de políticas implementadas en concordancia con líneas y propuestas realizadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁰. “La falta de competencia y la regulación excesiva han sido una carga para la economía mexicana durante muchos años y han contribuido a las grandes disparidades en el ingreso. Por ello, las medidas para aumentar la competencia y reducir la sobrerregulación forman parte de las políticas para mejorar el entorno empresarial y abatir la pobreza y las desigualdades”⁵¹ Propuestas que se referían a los siguientes temas⁵²:

- Abrir las industrias de red a la competencia. Promover organismos reguladores fuertes, independientes y efectivos.
- Garantizar que la lucha contra la colusión en las adquisiciones públicas siga siendo una prioridad e impulsar reformas de las leyes y normas de adquisiciones en las entidades federativas del país.
- Reformar el gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal para separar las funciones del Estado como propietario y como regulador y preservar así la integridad regulatoria y de los mercados.

La OCDE ha señalado que: “Una política energética efectiva es necesaria para reconciliar los objetivos de proveer energía a precios accesibles con el crecimiento económico y la sostenibilidad. El fomento de la eficiencia energética y el uso sostenible

⁵⁰ Fundada en 1961, agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

⁵¹OCDE, “México; Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente”, *Las mejores políticas de la OCDE*, 2012 p.44.

⁵² Ibidem, p.46.

de la energía son elementos clave de dicha política, no sólo porque impulsan la competitividad, sino porque pueden contribuir a un crecimiento verde e incluyente”⁵³.

Atinadamente, sobre este tema, Ramsés Pech afirma que; “La reforma energética es un modelo económico de crecimiento del país, basado en la reducción de la exposición del capital de la nación proveniente del presupuesto de egreso, asegurando la inversión directa nacional o extranjera”⁵⁴. No podemos dejar de señalar la relevancia de los Tratados de Libre Comercio que México ha celebrado con diversos países de distintos continentes, los cuales tienen como finalidad el fortalecer las relaciones comerciales, fomentar la competitividad y la inversión extranjera para apalancar el desarrollo del país.⁵⁵

Esto adquiere trascendencia en cuanto a los derechos humanos de las personas que nos encontramos dentro del territorio mexicano, independientemente de si gozamos o no de la nacionalidad, tal y como lo marca la propia Constitución Política de México⁵⁶. Ya que en las reformas comentadas se da un giro importante en la posibilidad de que el capital proveniente del extranjero, especializado y con grandes respaldos financieros lleguen a México para invertir en una industria que por más de 70 años estuvo cerrada por lo menos política y jurídicamente, no así en su totalidad en la práctica, tiempo en que se inhibió la competencia, se incurrió en opacidad y en la permisibilidad de la corrupción. “En este panorama, parece que las más desprotegidas son justamente las personas físicas y colectivas mexicanas, que podrían verse rebasadas por la experiencia de extranjeros acostumbrados a participar en mercados energéticos abiertos”⁵⁷.

⁵³ Ibidem, p.60.

⁵⁴ PECH RAZO, Ramsés A. “La Reforma y el Modelo Económico”, Recuperado en: <http://energiaadebate.com/la-reforma-y-el-modelo-economico/>.

⁵⁵ Secretaría de Economía de México, consultar en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>.

⁵⁶ CPEUM; Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

⁵⁷ ARZATE, Esther, Fondos de Inversión, al acecho de la energía de México, *Revista Petróleo y Energía*, año 12, tomo 55, México, 2015, p.40.

Como lo mencionamos, ahora en nuestro marco jurídico⁵⁸, se abrió la posibilidad a la inversión de estos grandes capitales, que en teoría fomentará la competitividad, misma que en el papel deberá ser en igualdad de oportunidades para todas las partes involucradas, sin embargo será muy difícil que las personas de nacionalidad mexicana físicas o jurídicas colectivas, compitan de igual a igual contra las corporaciones transnacionales con todas su experiencia, tecnología, especialización y poder económico, lo que contrariamente podría traducirse en un nuevo esquema oligopólico y en la dependencia solo como proveedores secundarios a los que entraron desiguales a esta nueva etapa constitucional y económica. Basta decir que “por volumen absoluto de beneficios, el sector petrolero acapara 9 de los 20 primeros puestos de las 500 empresas transnacionales más poderosas, de las que *Exxon Mobil* ocupa la primera posición con \$39,500,000,000.00” (Treinta y nueve mil quinientos millones de dólares americanos)⁵⁹.

2. Trabajo digno y el contenido mínimo nacional

Siguiendo esta misma línea, se encuentran la pequeña y mediana empresa en adelante PYMES, así como la base trabajadora, quienes durante mas de 70 años, se encontraron dentro de un sistema paternalista que les inhibió la cultura de la competitividad, en un ambiente sin mediciones de calidad ni de preparación continua, y que ahora solo esperan que sea eficaz la determinación del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia energética⁶⁰. Así como lo previsto en la clausula X del artículo 19 de la Ley de Hidrocarburos que menciona:

Los Contratos para la Exploración y Extracción deberán contar, al menos, con cláusulas sobre:

...X. El porcentaje mínimo de contenido nacional.

⁵⁸ Ley de Inversión Extranjera (LIE), reformada, publicada en el DOF el 11 de agosto del año 2014.

⁵⁹ SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. El poder de las empresas multinacionales. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. En: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/449.htm>.

⁶⁰ CPEUM; Reforma publicada el 20 de diciembre del 2013, transitorio segundo; Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.

Pero, no se debe pasar por alto lo establecido en el artículo 301 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁶¹, el cual en su apartado primero y segundo establece:

Primero. Cada una de las partes otorgara trato nacional a los bienes de otra parte, de conformidad con el artículo III del acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), incluidas sus notas interpretativas. Para tal efecto, el artículo III del GATT y sus notas interpretativas, o cualquier disposición equivalente de un acuerdo sucesor del que todas las partes sean parte, se incorporan a este tratado y son parte integrante del mismo.

Segundo. Las disposiciones del párrafo 1 referentes a trato nacional significaran, respecto a un estado o provincia, un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicho estado o provincia conceda a cualesquiera bienes similares, competidores directos o sustitutos, según el caso, de la parte de la cual sea integrante.

Lo anterior no impide tener presente que, el Estado mexicano está obligado a ser el rector de la economía y vigilar que se cumplan los postulados constitucionales establecidos en el primer párrafo del artículo 25⁶² y primer párrafo del artículo 123⁶³. De lo anterior tenemos que la protección de los derechos a la dignidad e igualdad será un factor ineludible para que las reformas sean verdaderamente eficaces y fomenten el desarrollo de las personas en armonía social.

3. Medio ambiente sano, acceso al agua potable y su saneamiento

La concepción de medio ambiente nos refiere, al espacio óptimo y adecuado en el que se desenvuelven los seres vivos. El cual puede definirse como: “un conjunto de

⁶¹ Publicado en el DOF, el 20 de diciembre del Año 1993.

⁶² CPEUM; Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

⁶³ CPEUM; Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y momento determinado, que abarca a seres humanos, animales, plantas, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos”.⁶⁴

En este mismo sentido, Karla E. Mariscal Ureta, enfatiza que:

El derecho al medio ambiente sano desde el punto de vista antropocéntrico es un derecho humano que posee la persona o personas, íntimamente relacionado con otros derechos que implican ante todo preservar el equilibrio ecológico y lograr el desarrollo sustentable a través de la norma internacional y nacional, así como de su cumplimiento, tareas que son el fin del Derecho Ambiental como rama del Derecho⁶⁵.

Por lo tanto, en su calidad de derechos humanos y consecuentemente universales, indivisibles, interdependientes y progresivos, es obligatorio analizarlos en contraste con el daño ambiental que de manera importante y peligrosa se está dando en nuestro entorno, afectando inevitablemente a otros derechos esenciales. El derecho al medio ambiente sano, al agua potable y su saneamiento, son protegidos expresamente en los párrafos V y VI del artículo cuarto de nuestra Constitución Política⁶⁶. Artículo que se encuentra en concordancia con la resolución emitida en la cuarta sesión plenaria celebrada por la asamblea general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) del día 5 de junio del Año 2007⁶⁷ y que entre otros puntos resuelve:

- Reconocer que el agua es esencial para la vida y la salud de todos los seres humanos y que el acceso al agua potable y la higiene básica es indispensable para poder vivir una vida con dignidad humana.

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos, “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, informe A/HRC/19/34(2011) de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁶⁵ MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, “Normativización Ambiental y Armonía de Criterios Locales, Nacionales e Internacionales”, *Revista Derecho & Opinión Ciudadana*, México, Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa, enero-junio 2017, p. 4.

⁶⁶ CPEUM; Artículo 4.-...V.- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. VI.- 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.

⁶⁷ Cuarta Sesión Plenaria de la XXXVII Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Consultar: https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2349_XXXVII-O07.doc

- Reafirmar el derecho soberano de todo Estado a establecer normas y reglamentos sobre el uso del agua y los servicios de agua en su territorio.
- Destacar que el agua es un recurso natural, finito y vulnerable, dotado de valor económico y que además cumple una función ambiental, social, económica y cultural; y que se debe propender a buscar que todos los sectores de la población tengan acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento”.

Debemos puntualizar que los recursos hídricos útiles para la subsistencia de la humanidad son finitos, por lo que no es permisible catalogarlos como una mercancía más, sujeta a la especulación y al intercambio. “Todos los pueblos, cualquiera que sea su estado de desarrollo y condiciones sociales y económicas, tienen el derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas. Es de reconocimiento universal que la disponibilidad de dicho elemento por parte del hombre es imprescindible para la vida y para su desarrollo integral como individuo o como parte de un cuerpo social”⁶⁸.

Actualmente, este menosprecio a la importancia del agua ha permitido su contaminación, explotación excesiva e indiscriminada y claro su escasez, tal y como lo resaltan Ismael Camargo y Karla E. Mariscal Ureta:

“La incontrolable explosión demográfica y la sobredemanda así como los factores ambientales y climáticos extremos, la contaminación de los cuerpos de agua y, sobre todo, el desperdicio del agua como práctica común, ponen en riesgo el aprovechamiento y uso de este recurso natural, por lo que su conservación y preservación exige un tratamiento especial por parte de la Nación, sobre el conocimiento de los conflictos existentes y de la innegable crisis de gobernabilidad de los recursos hídricos”⁶⁹.

Sobre este tópico, Ley de Hidrocarburos (LH) establece en el párrafo segundo de su artículo 96 que: “Las actividades de exploración y extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas”.

⁶⁸ Conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Mar del Plata, Argentina en 1977.

⁶⁹ CAMARGO González, Ismael y Mariscal Ureta Karla E. Escasez de Agua: En busca de soluciones normativas, *Economía Informa*, núm. 374, mayo-junio 2012, pp. 57-58

Expresión que concatenada con lo estipulado en los artículos 4, fracción XV⁷⁰, y Artículo 5⁷¹ de la misma ley, nos lleva a la reflexión sobre la permisibilidad en el uso de una técnica de extracción denominada “*fracking*”, misma que de acuerdo a Jessica Jaramillo, puede definirse como:

“La fracturación hidráulica o *fracking* consiste en una perforación en vertical, de aproximadamente 3 Km de profundidad, en la que se inyecta agua, arena y aditivos químicos. Una vez perforado, se pone un caño de acero llamado casing, hasta el fondo del pozo. Entre ese caño y la pared del reservorio hay un espacio en el que se agregan cementos especiales que evitan la comunicación de la parte superior con la parte inferior”⁷².

Procedimiento de extracción de hidrocarburos que, de acuerdo con los estudios presentados por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Asturias, tiene serios impactos ambientales, mencionando específicamente:

Contaminación del agua subterránea y de superficie: La contaminación de acuíferos es uno de los riesgos más importantes de la técnica de ruptura hidráulica. En Estados Unidos se han producido varios casos de contaminación y es el motivo de su prohibición en varias ciudades. Existen evidencias a partir de la experiencia de EEUU que sugieren que la extracción de gas de pizarra comporta un riesgo significativo para la contaminación del agua subterránea y de superficie y, hasta que la base de estas

⁷⁰ LH; Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:....XV.- Extracción: Actividad o conjunto de actividades destinadas a la producción de Hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos de producción, la inyección y la estimulación de yacimientos, la recuperación mejorada, la Recolección, el acondicionamiento y separación de Hidrocarburos, la eliminación de agua y sedimentos, dentro del Área Contractual o de Asignación, así como la construcción, localización, operación, uso, abandono y desmantelamiento de instalaciones para la producción.

⁷¹ LH; Artículo 5.- Las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley, se consideran estratégicas en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sólo la Nación las llevará a cabo, por conducto de Asignatarios y Contratistas, en términos de la presente Ley.

Las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, así como las actividades referidas en las fracciones II a V del artículo 2 de esta Ley, podrán ser llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, así como por cualquier persona, previa autorización o permiso, según corresponda, en los términos de la presente Ley y de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de cualquier otra regulación que se expida.

⁷² JARAMILLO, Jessica, ¿Qué es el Fracking?, *Ciencia UANL, Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, Año 17, No. 67, mayo-junio 2014. p. 9

evidencias se desarrolle, la única acción responsable es prevenir su desarrollo en Reino Unido y en Europa⁷³.

En sentido inverso, en el más reciente informe emitido por la Agencia para la Protección Medioambiental de los Estados Unidos de Norte América, señala que la fracturación hidráulica plantea riesgos para el agua potable, pero que el daño es limitado⁷⁴. Con independencia de lo anterior, es innegable que la naturaleza misma de la industria de hidrocarburos, le hace utilizar productos químicos y emitir residuos peligrosos que son daños potenciales para el medio ambiente.

“La estimación más reciente sobre el volumen de generación de residuos peligroso para el periodo 2004-2008, equivale a un millón 25 mil 128 toneladas. Está basada en los reportes de 27 mil 465 empresas incorporadas al Padrón de Generadores de Residuos Peligrosos en adelante PGRP y con registro ante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en adelante SEMARNAT. Esta cifra, sin embargo, no debe considerarse como el volumen total de residuos generados en el país en ese periodo, debido, por un lado, a que el PGRP no incluye a la totalidad de las empresas que producen estos residuos en el territorio; y por otro, a que a la fecha sólo se tiene información proveniente de los reportes de 27 delegaciones estatales de la Semarnat, encargadas de revisar y enviar los reportes de los volúmenes de generación de sus entidades federativas respectivas”⁷⁵.

Y si bien es cierto, existen diversas autoridades federales y estatales responsables de vigilar y preservar el medio ambiente y la protección del agua, entre ellas la recién creada Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del

⁷³ Informe de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, *Impacto Ambiental del Sistema de Fracturación Hidráulica para la extracción de Gas No Convencional*, España, enero 2012, p.11, en: [http://www.fsc.ccoo.es/webfscasturies/Sectores:Administracion_Autonomica:Actualidad:529012--Que_es_la_fractura_hidraulica_\(fracking\)](http://www.fsc.ccoo.es/webfscasturies/Sectores:Administracion_Autonomica:Actualidad:529012--Que_es_la_fractura_hidraulica_(fracking)).

⁷⁴ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de Norte América Consultar en: http://www2.epa.gov/sites/production/files/2015-06/documents/hf_es_erd_jun2015.pdf

⁷⁵ Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Informe de la situación del Medio Ambiente en México, 2008, Consultar: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_2008/07_residuos/cap7_3.html

Sector de Hidrocarburos⁷⁶, lo cierto es que la voluminosa y dispersa legislación⁷⁷, la demostrada ineficiencia e ineficacia de las autoridades ambientales y el incremento de las actividades de la industria energética prevista por las reformas mencionadas en este trabajo, pondrán a prueba la capacidad del Estado para prevenir los serios riesgos a la vulneración de derechos fundamentales, no solo de los habitantes de las zonas exploradas y explotadas, sino de las personas en general que habiten dentro del territorio nacional, pero también el necesario y eficiente cumplimiento de los compromisos ambientales que México ha firmado ante la comunidad internacional en relación a estos, los llamados derechos de los pueblos o de solidaridad⁷⁸. “En efecto, no solo conlleva un desafío financiero y un enorme esfuerzo técnico, de servicios petroleros y mano de obra, sino que supone, además, garantizar la seguridad de las personas y la integridad del medio ambiente”⁷⁹.

Razón por la que la medición de impactos ambientales, la supervisión estricta y controlada del uso de las aguas nacionales, la prevención y posible contaminación sistemática, la reparación de la contaminación ocasionada y el pago por los daños causados al medio ambiente serán determinantes para que el desarrollo de esta área estratégica pueda realizarse en armonía con el respeto de los derechos humanos. Es necesario enfatizar, que actualmente se encuentran en discusión diversas iniciativas con proyectos de reforma en el Congreso de la Unión, para reformar entre otras leyes, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (LEEPMA)⁸⁰ y la Ley de Aguas Nacionales (LAN)⁸¹, mediante las cuales se pretende dar relevancia al alto riesgo ambiental que representa la industria de los hidrocarburos, así como para prohibir el uso del agua en su extracción. Por otro lado, también hay en discusión la iniciativa para

⁷⁶ Prevista en el transitorio decimo noveno de la reforma constitucional publicada el 20 de diciembre del 2013 y en funciones a partir del 02 de Marzo del 2015.

⁷⁷ Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, Consultar en: <http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/leyes-federales>.

⁷⁸ Instituto Nacional de Ecología, Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales suscritos por México, consultar en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/33/convenios.html>

⁷⁹ REGULES De, Carlos, ASEA, el inicio de la seguridad industrial especializada y la protección ambiental en el sector hidrocarburos, Revista Petróleo y Energía, año 12, tomo 55, México, 2015, p.47.

⁸⁰ Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la Republica el día 27 de noviembre del 2014.

⁸¹ Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la Republica el día 11 de diciembre del 2014.

expedir la Ley General de Aguas⁸², propuesta que, de acuerdo con Abraham Jaramillo⁸³, contiene entre otros puntos relevantes:

- La concesión de explotación de aguas: Este es uno de los puntos más controversiales, ya que plantea concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, al señalar reglas para su otorgamiento, prórroga, transmisiones, derechos y obligaciones de los concesionarios, suspensión, extinción y revocación de los títulos de concesión.
- El derecho al conocimiento y protección de los recursos hídricos: La iniciativa busca establecer las acciones que deben realizar autoridades y ciudadanos para tener información completa y oportuna para conocer la situación que guardan los recursos hídricos del país, la forma en que se lleva a cabo su explotación, así como el desarrollo de nuevas estrategias y tecnologías para su manejo.

En este tema enfatizamos que, la observación del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas señala que, el derecho al agua es, “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico e implica tanto libertades como derechos específicos para los individuos”⁸⁴.

Es decir, México está obligado a:

- Garantizar el acceso al agua en cantidades esenciales.
- En condiciones salubres y aceptables
- Y en forma asequible a todas las personas

Por tanto, cualquier decisión será trascendente en cuanto al aprovechamiento y uso industrial que se permita dar al vital líquido, y el acceso que todos los seres humanos debemos tener al agua, como premisa indispensable para la supervivencia.

4. El derecho al respeto y protección de la propiedad

⁸² Iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 05 de marzo del 2015.

⁸³ JARAMILLO Abraham, 11 puntos para entender la propuesta de la Ley General de Aguas, CNN México Edición Internacional, Recuperado en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/09/11-puntos-para-entender-la-propuesta-de-ley-general-de-aguas>.

⁸⁴ Observación General No. 15 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Debemos iniciar este apartado, afirmando que, de acuerdo con lo previsto en la convención americana sobre derechos humanos, la propiedad privada es un derecho reconocido en favor de las personas⁸⁵. Así mismo, la propiedad como concepto jurídico-económico, puede analizarse desde dos perspectivas, la primera a partir del dominio como un elemento subjetivo, que faculta al titular para disponer en este sentido y por la otra desde el punto de vista objetivo en donde se establece propiamente el señorío o pertenencia de una cosa o bien y la relación del propietario con sujetos pasivos indeterminados, a los cuales puede oponerle sus derechos que son considerado *erga omnes*, “es decir que tienen efecto respecto a todos y no solamente, con respecto a las únicas personas directamente concernidas como partes o no”⁸⁶.

Para mayor claridad podemos establecer que “la propiedad es un derecho real que puede definirse como: el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa o inmediata sobre una cosa, que le permite su aprovechamiento total o parcial en sentido jurídico y que es oponible a terceros”⁸⁷. Aclaramos que la propiedad, también tiene una función mas allá de la económica, es decir también tiene una función social, por ello el Estado puede limitarla o restringirla, lo anterior significa que la propiedad, como institución jurídica, puede limitarse por intereses superiores como el orden social y utilidad pública.

Segundo punto importante es, la forma como el estado podrá realizar las actividades para la exploración, extracción y explotación de sus hidrocarburos, mismas que a partir de la publicación de la reforma constitucional en esta materia,⁸⁸ puede realizarlo mediante asignaciones o contratos con las empresas productivas del estado, sus subsidiarias o a través de particulares nacionales o internacionales. Posibilidad relevante en el sentido que una gran cantidad de dichas actividades se realizaran dentro de propiedad particular,

⁸⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita el 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Estado mexicano el 03 de febrero de 1981.

⁸⁶ ISLAS Colín Alfredo. et al., *Locuciones Latinas Jurídicas*, México, Porrúa-UJAT, 2013, p. 102.

⁸⁷ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo; *Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico, e invalidez*, México, Editorial Porrúa, 2008 p. 323

⁸⁸ Publicada en el DOF el 20 de diciembre del 2013. En donde se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25, sexto párrafo del artículo 27 y se anexa un párrafo octavo al artículo 28 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

por entes que no gozan del estatus o facultades otorgadas a las figuras de derecho público, por lo que deberán tener una relación de igualdad. Al respecto, no hay que omitir señalar lo establecido en el artículo 96 la Ley de Hidrocarburos⁸⁹:

La industria de hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.

Las actividades de exploración y extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas...

Numeral del cual se percibe claramente la desigualdad que puede propiciarse en la realidad, pues a los propietarios se les reduce la posibilidad de negociar o decidir en cuanto a sus derechos, en virtud de que en caso de considerar que el acuerdo ofrecido por las empresas productivas del estado o los contratistas, no es óptimo o satisfactorio para ellos, se le impondrá unilateralmente una limitación o restricción a sus derechos a través de la figura denominada servidumbre legal de hidrocarburos, tal y como lo establece la propia LH antes mencionada:

En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta Ley, el asignatario o contratista podrá: Promover ante el juez de distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley⁹⁰.

Con base en lo anterior, consideramos que se deja abierta la posibilidad que en excesos del ejercicio público, se atente contra la seguridad y certeza jurídica de las personas, pues la ley en la materia, no establece claramente entre la razón del

⁸⁹ LH; Artículo 96.

⁹⁰ LH; Artículo 106.

establecimiento de la servidumbre legal de hidrocarburos por una autoridad judicial o una administrativa, tampoco exige una motivación clara, precisa o fundada de esto y por lo tanto soslaya que la limitación pueda ser mediante una debida ponderación jurisdiccional, conforme a “los lineamientos y criterios que todo estado miembro del sistema interamericano debe tomar en cuenta”⁹¹, y que en general son:

- La idoneidad
- La necesidad de la declaración de la utilidad pública
- Y la proporcionalidad en la afectación

Puntos relevantes para la protección y en respeto de todos los derechos y garantías constitucionales de los propietarios posiblemente afectados, si se considera que de acuerdo a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, en la fase tres de las licitaciones para la extracción de hidrocarburos de la ronda uno, se incluyeron 25 campos en tierra ubicados en los estados de Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Tamaulipas. Y si a lo anterior le agregamos, tal y como lo apunta Odilisa Gutiérrez que, “nuestro país está conformado con 52 por ciento de superficie social”⁹², es de esperar que la ocupación de propiedades particulares, pero sobre todo ejidales y comunales será inminente y necesaria para poder desarrollar las asignaciones y contratos otorgados. Al respecto, Miriam Grunstein apunta que, “de especial atención es el hecho de que las 25 áreas se encuentran tierra adentro, donde habrá cuestiones sociales y medio ambientales sumamente delicadas”⁹³.

Así mismo, debemos considerar que la nueva figura denominada servidumbre legal de hidrocarburos, prevista en la ley, debe ser analizada no solo en cuanto a su naturaleza, sino también en sus alcances y aplicación, pues resulta que será a través de ella que la autoridad materializará la preponderancia en cada caso de la utilidad pública

⁹¹ CERVANTES ANDRADE, Raúl, “Salvador Chiriboga: los derechos humanos en casos de expropiación”, *El mundo del Abogado*, Año 17, núm. 194, junio 2015. p. 27.

⁹² Odilisa Gutiérrez, Reforma Energética y Justicia Agraria, *El mundo del Abogado*, Año 17, núm. 195, Julio 2015. p. 35.

⁹³ GRUNSTEIN Miriam, La Licitación 3: ¿La nueva era para la industria petrolera mexicana? O, ¡uno, dos y tres por mi y por todos mis compañeros!, *Revista energía hoy*, Año 10, Numero 135, junio 2015, p.19.

sobre el derecho privado. Lo que nos debe llevar a cuestionar, cuáles serán las bases para proteger el equilibrio entre las partes, tomando en cuenta que si bien los hidrocarburos son considerados de interés público, lo cierto es que de su exploración y explotación obtendrán beneficios directos empresas productivas y contratistas, ahora consideradas dentro del marco del derecho privado, y su actividad la realizarán por sobre una afectación, limitación o restricción impuesta a los derechos de otra persona de carácter privado, lo que se puede traducir en vulneración vertical por parte del estado pero también horizontal por parte de las empresas productivas del estado y los contratistas, a los derechos a la igualdad, la certeza jurídica y a la libre determinación de los propietarios particulares, ejidales y comunales de México.

V. CONCLUSIONES

La industria de los hidrocarburos sin duda es una de las más importantes en la economía de nuestra nación y del mundo, pero también hay que reconocer que ha sido la que más problemas políticos, económicos y sociales ha ocasionado a lo largo de nuestra historia reciente, y específicamente desde que se conjugaron el conocimiento del petróleo como riqueza y la vasta reserva con la que nuestro país cuenta, inversamente proporcional con la incapacidad para explotarla e ineficiencia para transformarla y así poder darle un valor agregado.

Hoy se abre un nuevo panorama, con grandes expectativas macroeconómicas, que permiten plantear un futuro en el que los hidrocarburos sean una palanca del desarrollo, pero esto solo podrá lograrse si este recurso natural no renovable, se percibe como un medio para impulsar otras áreas económicas del país, para financiar diferentes formas de energías amigables y menos dañinas al medio ambiente que permitan un desarrollo sustentable e integrado, tal y como afirma Max Valverde, “El principio de equidad integracional, se refiere a la responsabilidad de cada generación de dejar a las nuevas generaciones una herencia de recursos que no sea menos de lo que ellas mismas

heredaron. La generación actual tiene la responsabilidad de administrar el cuidado de los recursos naturales para las nuevas generaciones”⁹⁴

Lo anterior, sin duda resulta indispensable, para hacer factible que los mexicanos y la humanidad en general, puedan esperar un futuro optimo para su propia realización, y no heredar incertidumbre como producto de una sociedad indolente. Sino al contrario, debemos ser conscientes de que los hidrocarburos y los demás recursos naturales, deben ser ocupados y aprovechados para el bienestar de la mayoría presente, pero también pensando en las personas de las siguientes generaciones.

⁹⁴ VALVERDE SOTO, Max, “Principios generales de derecho internacional del medio ambiente, *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*”, México, Edit. SCJN, 2014, p.54.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Urquidi, Mariclaire, Justicia y transición democrática, Seminario Internacional sobre aplicación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno, México D.F, Edit. Tribunal Superior de Justicia del D.F. 2010.
- ÁLVAREZ de la Borda, Joel, *Crónica del Petróleo en México, de 1863 a nuestros días*, México, Edit. PEMEX, 2006.
- CAMARGO González, Ismael y Mariscal Ureta Karla E. Escasez de Agua: En busca de soluciones normativas, *Economía Informa*, núm. 374, mayo-junio 2012.
- CARBONELL Miguel y Salazar Pedro (Coord.), La Cláusula de Interpretación Conforme y el Principio Pro perdonata (Artículo 1ro. Segundo párrafo de la Constitución), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, UNAM, 2011.
- DOMÍNGUEZ Martínez, Jorge Alfredo; *Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico, e invalidez*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- GAMBOA Montejano, Claudia, “*Estudio comparativo del texto anterior y el texto vigente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética*”, Dirección del Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, México, enero 2014.
- GARCÍA Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, 3ra. Edición, México, edit. Porrúa-UNAM, 2013.
- GARCÍA, Tania, *Derecho Ambiental Mexicano*, Bosch, México, 2013.
- GRUNSTEIN Miriam, La Licitación 3: ¿La nueva era para la industria petrolera mexicana? O, ¡uno, dos y tres por mi y por todos mis compañeros!, *Revista energíahoy*, Año 10, Numero 135, junio 2015.
- ISLAS Colín, Alfredo, Derecho a la Dignidad, *Revista Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 1, No. 1, jul-dic, México, edit. UJAT-Sorbonne Paris Cite-Universite Paris Nord 13, 2013.
- _____ *Locuciones Latinas Jurídicas*, México, Edit. Porrúa-UJAT, 2013.
- _____ *La Defensa del Petróleo*, *Revista Amicus Curiae* n.1 (1), UNAM, 2008.

JARAMILLO, Jessica, ¿Qué es el Fracking?, Ciencia UANL, Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Año 17, No. 67, mayo-junio 2014.

LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas, Baltazar, *Nuevos Paradigmas Constitucionales*, México, Edit. Espress, 2014.

MARISCAL Ureta, Karla Elizabeth, Normativización Ambiental y Armonía de Criterios Locales, Nacionales e Internacionales, México, *Revista Derecho & Opinión Ciudadana*, México, Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa, enero-junio 2017.

OPPENHEIMER, Andrés. *Basta de Historias, la obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, México, Editorial Random House Mondadori, 2010.

PÉREZ Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Teoría y Práctica de los Derechos Reales en Estudios de Caso*, México, Editorial Novum, 2014.

SPAEMANN, Robert., Sobre el concepto de dignidad humana, *Persona y Derecho, revista de fundamentación de instituciones jurídicas y derechos humanos*, Navarra, Dialnet, 1998.

VALVERDE Soto, Max, “Principios generales de derecho internacional del medio ambiente”, *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, Edit. SCJN, 2014.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ley de Hidrocarburos (LH).

Ley de Inversión Extranjera (LIE).

Ley Nacional de Aguas (LNA).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tesis: 1a. CCCLI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, Tesis Aislada (Constitucional, Civil).

Tesis: 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, Tesis Aislada(Constitucional)

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Poder Judicial de la Federación:

http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/Tratados_de_derechos_humanos.

Organización de las Naciones Unidas: http://www.onu.org.mx/inicio_ONU_Mexico.html.

Organización de los Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico:

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/>.

Diario Oficial de la Federación:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011

Secretaría de Energía del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:

http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/.

Comisión Nacional de Hidrocarburos: <http://ronda1.gob.mx/Espanol/index.html>.

EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN EL EJIDO LÁZARO CÁRDENAS, CAMPO ESPERANZA, EL FUERTE, SINALOA, MÉXICO

Francisco Ricardo RAMÍREZ LUGO¹

Olia ACUÑA MALDONADO²

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DERECHO. III. DERECHOS HUMANOS. IV. EDUCACIÓN. V. EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. VI. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS. VII. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. En este trabajo se analiza desde el punto de vista legal y social, la eficacia de la aplicación del derecho humano a la educación en el Ejido “Lázaro Cárdenas”, también conocido como “Campo Esperanza”, en el municipio de El Fuerte, Sinaloa, México. Esta comunidad, con un importante porcentaje de población indígena de la etnia “Yoreme-mayo”, a pesar de contar con las instalaciones para desarrollar la educación básica, existen muy bajos índices de terminación de la misma. Este problema ocasiona que los niños y jóvenes no puedan acceder en el futuro a empleos mejor pagados o bien que se dediquen a actos ilícitos para ganarse la vida. Se realizó un estudio de campo en la escuela primaria de la comunidad y por seis meses se recabó información para esta investigación con los alumnos, profesores y padres de familia para conocer la situación actual de la educación en una comunidad rural.

PALABRAS CLAVE: Educación. Derecho. Derecho humano. Educación rural.

ABSTRACT. In this work is analyzed from legal and social standpoint, the effectiveness of the implementation of the Human Right to education in Ejido Lazaro Cardenas, also known as Campo Esperanza, in El Fuerte, Sinaloa, Mexico. This community, despite having facilities to develop basic education, there are very low completion rates. This problem causes children

¹ Profesor de Tiempo Completo Categoría “C” del Programa Educativo de Derecho de la Universidad Autónoma Indígena de México, email: ramirezlugoricardo@gmail.com.

² Profesora de Tiempo Completo Categoría “C” del Programa Educativo de Derecho de la Universidad Autónoma Indígena de México, email: olia17@gmail.com.

and youth can not access in the future to better paid jobs or engaged in illegal acts for living. A field study was conducted in Primary School for six months. The information for this research was collected from students, teachers and parents in order to know the current situation of education in a rural community.

KEY WORDS: Education. Law. Human rights. Rural education.

I. INTRODUCCIÓN

El Ejido de “Lázaro Cárdenas”, más conocido como “Campo Esperanza”, está situado en el municipio de El Fuerte, en el estado de Sinaloa, México; tiene 2,072 habitantes, está a 30 metros de altitud, hay 1,053 hombres y 1,019 mujeres, por lo que la relación mujeres/hombres es de 0.968, el ratio de fecundidad de la población femenina es de 3.34 hijos por mujer, el porcentaje de analfabetismo entre los adultos es del 3.91% (3.23% en los hombres y 4.61% en las mujeres) y el grado de escolaridad es de 7.41 (7.33 en hombres y 7.49 en mujeres). De las 493 viviendas que hay en la comunidad, el 1.16% disponen de una computadora. El 0.24% de los adultos habla la lengua indígena, en este caso “Yoreme-mayo”.

En la comunidad existe una escuela primaria, que en su turno matutino trabaja como escuela primaria “General Lázaro Cárdenas”, mientras que en su turno vespertino, es la escuela “18 de Marzo”. También cuenta con una escuela pre-escolar y una telesecundaria.

A pesar de contar con instalaciones de educación básica en la comunidad, hay niños y jóvenes que no asisten a la escuela por diferentes motivos, por lo que es factible señalar que no existe un real acceso al derecho humano a la educación en esta comunidad.

Sin estas oportunidades de educación, los niños y jóvenes de la comunidad no tendrán un desarrollo social y psicológico, pues, lográndose lo anterior, los jóvenes de la comunidad tendrán una mejor calidad de vida, y como resultado, disminuirá el índice de jóvenes que ni estudian ni trabajan, y que se reducirán los índices de delincuencia, porque es factible que los jóvenes que no estudian su educación básica, se conviertan en asaltantes o drogadictos. Además, los jóvenes no podrán tener oportunidades de un trabajo digno, darles

un buen futuro a sus hijos, tener recursos económicos suficientes y que no vayan a ingresar a la delincuencia organizada o que adquieran adicciones como las drogas o el alcohol.

Las autoridades de los tres niveles, no han hecho nada para fomentar más la educación en el ejido “Lázaro Cárdenas”, porque no les interesan los pobladores, los cuales ante la falta de educación y no contar con recursos económicos que les ayuden a tener una mejor calidad de vida, es posible que ingresen a la delincuencia; las autoridades no los creen capaces de desarrollarse o superarse en este aspecto.

Otro de los motivos para que se dé el problema planteado, es que los habitantes de esta comunidad no cuentan con fuentes de ingresos estables, ya que ellos ganan por lo que trabajan de sus tierras, animales, o jornadas que le hacen a otras personas como lo son, la recolección de leña, siembra o regado de tierras, y solo obtienen lo de su diario jornal, pero cuando los jóvenes deciden no seguir estudiando, son condenados a realizar estos mismos trabajos de adultos.

Con esta investigación se busca tener un conocimiento real de las condiciones en que los niños en edad de cursar su educación primaria se encuentran, para conocer los factores que influyen para que logren terminar o no terminar su educación básica y señala la importancia del apoyo a estos niños, para que se pueda hablar de que exista realmente un acceso al derecho a la educación en esta comunidad rural.

II. DERECHO

Para este estudio en particular, es prudente referirse al concepto de derecho; este proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por derecho, el conjunto de normas jurídicas, creadas por el estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está prevista una sanción judicial³.

³ FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Vigésima quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 46.

Así mismo, para los autores, Flores y Carvajal⁴, el derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.

El derecho es el conjunto de reglas o normas establecidas para regular la vida humana en sociedad (los actos humanos), de carácter coercitivo (obligatorio) e inspiradas en la idea de justicia (dar a cada uno lo que le corresponde)⁵.

III. DERECHOS HUMANOS

Además, resulta necesario que se traiga a colación explicación respecto de los derechos humanos, iniciando con sus antecedentes, que resultan de gran importancia, ya que sus inicios son más lejanos de lo que se podría pensar.

La carta magna o la “gran carta”, fue la influencia primitiva más significativa en el extenso proceso histórico que condujo a la ley constitucional actual en el mundo de habla inglesa.

En el año de 1215, después de que el rey Juan de Inglaterra violara un número de leyes y tradiciones antiguas con que se había gobernado Inglaterra, sus súbditos lo forzaron a firmar la carta magna, la cual enumera lo que después vino a ser considerado como los derechos humanos.

Así pues, entre ellos estaba el derecho de la iglesia a estar libre de la intervención del gobierno, los derechos de todos los ciudadanos libres a poseer y heredar propiedades y que se les protegiera de impuestos excesivos. Estableció el derecho de las viudas que poseían propiedades para decidir no volver a casarse, y establece principios de garantías legales e igualdad ante la ley. También contenía disposiciones que prohibían el soborno y la mala conducta de los funcionarios.

⁴ *Idem.*

⁵ VIZCAÍNO LÓPEZ, María Teresa ET.AL., Introducción al estudio del derecho, México, Colección de manuales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Morelia, Michoacán, 2009, p. 19.

Considerada ampliamente como uno de los documentos legales más importantes en el desarrollo de la democracia moderna, la carta magna fue un punto de cambio crucial en la lucha para establecer la libertad.

Originalmente, los individuos tenían derechos sólo por pertenecer a un grupo, como una familia o clase social. Entonces, en el año 539 a. C., Ciro el grande, tras conquistar la ciudad de Babilonia, hizo algo totalmente inesperado: liberó a todos los esclavos y les permitió volver a casa. Aún más, declaró que la gente tenía derecho a escoger su propia religión. El cilindro de Ciro, una tablilla de arcilla con estas proclamaciones inscritas, se considera la primera declaración de derechos humanos en la historia.

La idea de los derechos humanos se difundió rápidamente hasta India, Grecia y finalmente Roma.

Cobo⁶, explica a los derechos humanos como algo que el hombre determina a partir de aspectos y dimensiones de la realidad humana que valora especialmente y que considera propio del hombre y sólo de él, y por lo que se siente comprometido; sea a respetarlo, sea a ayudar a su realización. Los derechos humanos son un veredicto del hombre sobre el hombre, un veredicto transido de valoración positiva sobre sí mismo.

Para Díaz⁷, los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tienen los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

La noción de derechos humanos se utiliza frecuentemente evidenciando que todos los seres humanos tenemos derechos y deberes propios de la naturaleza humana y de su realidad social, económica y política. Por lo que se hace común hablar de los derechos humanos, y teniendo en mente que esto sucede tanto en las entidades estatales y políticas decisorias de la sociedad como en las expresiones básicas de la vida cotidiana⁸.

⁶ COBO SUERO, Juan Manuel, *Contribución a la Crítica de la Política Cocial*, Universidad Pontificia comillas. España, 2003, pp. 85-86.

⁷ DÍAZ Pedroche, Montse, “Los Derechos Humanos”. *Departamento de Filosofía y Educación Ético-Cívica*. 4º ESO, 2010, p. 1

⁸ ESCOBAR DELGADO, Ricardo Azael, “Los Derechos Humanos”. *Revista Republicana*, México, Núm. 11. julio – diciembre 2011, p. 86.

En los diversos documentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas ONU, a través de sus centros de información, se expresa que los derechos humanos son las condiciones de la existencia humana que permiten al ser humano desenvolverse y utilizar plenamente sus dotes de inteligencia y de conciencia en orden a la satisfacción de las exigencias fundamentales que le imponen su vida espiritual y natural. Este concepto de las Naciones Unidas, reconoce a los derechos humanos como el conjunto de condiciones materiales y espirituales inherentes al ser humano, orientados a su plena realización; esto es, realización en el plano material, racional y espiritual. Antropológicamente, los derechos humanos responden a la idea de necesidades; necesidades que tienen los seres humanos para vivir dignamente: alimentación, vestido, vivienda, educación, trabajo, salud; y también a la libertad de expresión, de organización, de participación, de trascendencia, etcétera⁹.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del Derecho internacional. El Derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos¹⁰.

IV. EDUCACIÓN

Ahora bien, se referirá al concepto de educación, otro pilar fundamental de la presente investigación.

Al hablar de educación, Martínez¹¹, la considera como un elemento clave en la vida de cualquier país, pues, a través de ella se configura el tipo de sociedad que se desea conformar, haciendo posible el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos, por eso

⁹ DONAIRES SÁNCHEZ, Pedro. “Los derechos humanos”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, México, n° 5, 2001/2002, p. 193.

¹⁰ DÍAZ PEDROCHE, Montse, op.cit., nota 5, p. 4.

¹¹ MARTÍNEZ-RUANO, Pedro. “La configuración constitucional del Derecho a la Educación”, *European Journal of Education and Psychology*, España, volumen 4, número 2 pp. 171-181, Editorial CENFINT Almería, 2011, p. 171.

los mayores esfuerzos y las mayores inversiones de los estados se dirigen hacia la implantación de un modelo educativo eficiente y de calidad. La educación y la enseñanza se muestran así como un pilar fundamental de todo sistema político basado en la democracia la libertad y el pluralismo, lo que a su vez se manifiesta en el reconocimiento de un conjunto de derechos propios del ámbito educativo.

De la misma manera, para Rus¹², los pueblos a lo largo del tiempo han ido buscando y ofreciendo respuestas de toda índole a sus necesidades complejas y diversas y a las de las personas, la riqueza acumulada, comunitariamente construida, conforma un legado. Los humanos poseemos la propiedad de transmitir este tesoro, porque disponemos de las herramientas simbólicas que lo hacen posible; la escuela nace como una de las vías por donde circula el acervo cultural que ha servido a las generaciones anteriores, a la vez que lo ha recreado e incrementado.

Para León¹³, la educación es un proceso humano y cultural complejo. Para establecer su propósito y su definición es necesario considerar la condición y naturaleza del hombre y de la cultura en su conjunto, en su totalidad, para lo cual cada particularidad tiene sentido por su vinculación e interdependencia con las demás y con el conjunto.

El término educación es de uso habitual en la vida cotidiana porque a todos nos afecta de algún modo. Todo el mundo se atrevería a dar una definición de educación. Aunque existen diversas maneras, de concebirla, y más aún de llevarla a cabo, se da como denominador común la idea de perfeccionamiento, vinculada a una visión ideal del hombre y la sociedad. La educación aparece precisamente como posibilitadora de los ideales humanos¹⁴.

Según Pierre¹⁵ la educación es valiosa por ser la herramienta más eficiente para el crecimiento personal, cobra status de derecho humano, pues es parte integrante de la dignidad humana y contribuye a ampliarla con conocimiento, saber y discernimiento.

¹² RUS ARBOLEDAS, Antonio. "Los Problemas de la Educación". *Profesorado revista de curriculum y formación del profesorado*, México, volumen 14, Número 1, 2010, p. 416.

¹³ LEÓN, Anibal. "Qué es la educación". *Revista Educere*, Venezuela, volumen 11, núm. 39. Octubre-Noviembre - Diciembre, 2007, p. 596.

¹⁴ SARRAMONA, Jaume. *Fundamentos de educación*, Quinta edición, CEAC, España, 2003, pág. 28

¹⁵ PIERRE CLAUDE, Richard. "Derecho a la Educación y Educación para los Derechos Humanos". *Revista Internacional de Derechos Humanos*, México, Año 2, Número 2, 2005, p. 39.

Además, por el tipo de instrumento que constituye, se trata de un derecho de múltiples facetas: social, económica y cultural.

El filósofo Kant, pensaba que la educación era el más grave y a la vez el más arduo problema que se plantea al hombre, pensaba en que podemos abordarlo con posibilidades de salir airoso de la prueba porque para ello la razón cuenta con esa gran aliada suya ese sentimiento al que la adusta reflexión Kantiana hace referencia, sin embargo, rendía tributo a la esperanza. Y no le faltaba razón, porque la educación, tarea de humanización, no puede ser sino una tarea esperanzada, confiada cautamente, en las posibilidades humanas, abierta pacientemente al fruto, enraizada críticamente en las realidades del presente con las que tiene que trabajar en el día a día¹⁶.

La educación es un elemento clave en la vida de cualquier país. A través de ella se configura el tipo de sociedad que se desea conformar, haciendo posible el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos. Por eso los mayores esfuerzos y las mayores inversiones de los estados se dirigen hacia la implantación de un modelo educativo eficiente y de calidad. La educación y la enseñanza se muestran así como un pilar fundamental de todo sistema político basado en la democracia la libertad y el pluralismo, lo que a su vez se manifiesta en el reconocimiento de un conjunto de derechos propios del ámbito educativo¹⁷.

La educación en el país, en el contexto mundial y europeo en el que se encuentra, dibuja un cuadro complejo en cuanto a las libertades educativas se refiere. La Constitución Española de 1978, ha venido ofreciendo un marco jurídico de progreso, respeto y entendimiento con el reconocimiento de un doble derecho en materia educativa: el derecho de todos a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza.

Por su parte Sarramona¹⁸, en un intento de síntesis, sugiere que la educación tiene que ver con las siguientes características:

- Proceso de humanización.
- Acción dinámica del sujeto educando con otros sujetos y con su entorno.
- Intervención de una escala de valores.

¹⁶ PÉREZ SERRANO, Gloria, "Derechos Humanos y Educación Social", *Revista de Educación*, México, núm. 336, 2005, p. 23.

¹⁷ MARTÍNEZ-RUANO, Pedro, *op.cit.*, nota 9, p. 171.

¹⁸ SARRAMONA, Jaume, *op. Cit.*, nota 12, p. 40.

- Permite la integración social de los individuos.
- Elemento fundamental de la cultura.
- Proceso permanentemente inacabado.

V. EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

En México la educación se encuentra jurídicamente regulada desde la normatividad fundamental, es decir, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dicho cuerpo normativo, por ser de carácter lógico-formal y argumentativo se establecen las directrices generales y mínimas que deben ser respetadas en materia de educación incluyendo además, otras disposiciones de tipo reglamentario que norman también la democracia en la educación¹⁹.

Actualmente el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en términos generales, el derecho a la educación en México; en la fracción II, inciso a) de dicho precepto se establece de manera expresa que el criterio que orientará a esa educación deberá ser democrático.

Pacheco²⁰ define al derecho a la educación como un enunciado articulador de un discurso que gira en torno a múltiples problemáticas sociales y políticas. Su efecto en la educación y en el desarrollo de la sociedad mexicana, lejos de ofrecer estrategias operativas encaminadas a la resolución de problemas específicos, representa un obstáculo más en la tarea de flexibilizar las actuales instituciones sociales.

Más que un recurso retórico de organismos internacionales, de gobiernos nacionales y de espacios jurídico normativos, el derecho a la educación encierra un significado social cuyas fronteras están establecidas no por las instituciones sino por los beneficios que a través de ellas, los individuos logren alcanzar para adquirir y cultivar habilidades analíticas y creativas, haciendo propias aquéllas capacidades que les permitan desarrollar un alto grado

¹⁹ PACHECO MÉNDEZ, Teresa, "Derecho a la educación en México, Discurso y Realidad". *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, México, Volumen 3, número 2, 2010, p 242.

²⁰ *Ibidem*, p. 246.

de autonomía y adecuación para transitar de una actividad a otra con un óptimo desempeño, sea cual fuere el espacio institucional o social donde se desenvuelvan²¹.

El derecho a la educación en México, ha ocupado históricamente un papel central en el discurso político gubernamental, se trata de un discurso que se remite a la esfera institucionalizada del poder y a todo lo que en ella interviene, en él predomina y en ocasiones en exceso, el componente argumentativo destinado a esquematizar la función del ser y deber ser políticos ante un sector social determinado, teniendo en la mira una intervención directa sobre el mismo²².

Para Concha²³, el peso atribuido al derecho a la educación en el contexto de las demandas sociales es sin duda la vertiente estudiada por las ciencias sociales y en particular por la sociología. El derecho a la educación lejos de ser considerado un componente argumentativo de un discurso político, internacional, nacional o jurídico-político, constituye para la sociología uno de los fundamentos de las demandas sociales a los que se suman otros derechos como lo son la salud, la alimentación, la preservación de un medio ambiente, las óptimas condiciones de vida, la seguridad, etcétera.

El derecho a la educación no es sólo ni principalmente la expresión de un proceso civilizatorio, lineal y progresivo orientado a una constante mejoría, ampliación y afinamiento de su aplicación, así como de esfuerzos por mejorar su exigibilidad y justiciabilidad. La manera como se concibe este derecho y sus alcances así como sus momentos de ampliación, estancamiento o retracción son más bien expresiones de las confrontaciones políticas e ideológicas, de los grandes acuerdos que resultan de luchas sociales intensas, del surgimiento e imposición de nuevos actores en el terreno de la educación y de las luchas de resistencia contra la restricción de éste y otros derechos semejantes²⁴.

El derecho a la educación se basa en la aspiración universal de vivir en un mundo sin temor y donde las personas puedan gozar plenamente de su libertad. El derecho a la educación es el epítome de todos los derechos humanos porque él es la clave que posibilita

²¹ *Idem.*

²² *Ibidem*, p. 239.

²³ CONCHA MALO, Miguel, "El derecho a la educación en México", *Revista Contralínea*, México, 2010, p. 16.

²⁴ ABOITES, Hugo, "El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI", *Revista mexicana de investigación educativa*, México, vol.17 no.53, abril- junio. 2012, p. 362.

el ejercicio de los demás derechos, tanto de los civiles y políticos (los derechos de la libertad) como de los sociales, económicos y culturales (los derechos de la igualdad)²⁵.

La Organización de las Naciones Unidas, establece que la educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo. Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos a causa de la pobreza.

Los instrumentos normativos de las Naciones Unidas y la UNESCO estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Estos instrumentos promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del acceso a la educación de calidad, sin discriminación ni exclusión. Estos instrumentos constituyen un testimonio de la gran importancia que los estados miembros y la comunidad internacional le asignan a la acción normativa con miras a hacer realidad el derecho a la educación.

Corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole jurídica como política, relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas.

La educación es un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad.

VI. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Para la realización de esta investigación se utilizó el método cualitativo, cuantitativo y el método científico, además de las técnicas de entrevista y encuesta. Se partió de una investigación de gabinete para localizar información en revistas electrónicas, libros. Posteriormente se realizó el trabajo de campo en la escuela primaria, con alumnos, maestros y padres de familia que habitan en la comunidad de “Campo Esperanza”, sobre esta problemática educativa.

²⁵ HEVIA, Felipe, et.al., *¿Qué pasa con la calidad de educación en México? Muévete por la educación*. Coalición Ciudadana por la Educación, 2010, p. 49.

Los actores sociales con los que se trabajó fueron los niños y jóvenes de la comunidad, los maestros y los padres de familia, con los cuales se tuvo un acercamiento para lograr, a partir de datos cualitativos y cuantitativos, información suficiente para conocer la situación escolar en esta comunidad.

Se acudió a la escuela primaria y se trabajó de forma grupal con los niños en varias sesiones, lo que se registró en el diario de campo y a partir de ahí se realizaron encuestas a algunos de ellos.

Posteriormente se trabajó con los maestros, quienes aceptaron platicar en una entrevista sobre la problemática que ellos enfrentan, información que se registró para el informe final. Se platicó también con los padres de familia, para conocer el apoyo que prestan a los niños y las dificultades que ellos mismos observan para lograr que estos tengan un real acceso a la educación.

VII. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para la realización de esta investigación se fijaron como actores principales en esta problemática a los profesores, los alumnos y los padres de familia, por lo que los resultados se estructuraron en tres apartados.

Los Profesores

En un primer acercamiento a los profesores se dispuso conocer su perfil, en este aspecto se encontró que hay 6 maestros laborando en la escuela primaria “General Lázaro Cárdenas”, de los cuales, en primero, segundo y tercer grado son maestras y en cuarto, quinto y sexto grado son maestros.

La maestra de primer año es de Mazatlán, Sinaloa, tiene 25 años de edad y tiene un año trabajando en esta escuela primaria. La maestra de segundo año es de Charay, El Fuerte, tiene 47 años de edad y tiene 8 años trabajando en la primaria. La maestra de tercer año es de “La Constancia”, El Fuerte, tiene 35 años de edad, y tiene 6 años trabajando en la primaria.

El maestro de cuarto año es de Los Mochis, Sinaloa, tiene 40 años de edad, tiene 4 meses trabajando en la primaria. El maestro de quinto año es de esta comunidad de “Lázaro Cárdenas” (Campo Esperanza), tiene 39 años de edad y tiene 2 años trabajando en la primaria. El maestro de sexto año es de esta misma comunidad “Lázaro Cárdenas” (Campo Esperanza), tiene 38 años de edad, tiene 3 años trabajando en la primaria.

En un segundo aspecto se preguntó sobre su experiencia dentro de la docencia, a lo cual se llegó a los siguientes resultados: de los seis profesores encuestados, el que menos experiencia en docencia tiene, tiene dos años, otro tiene cinco, otro siete, otro nueve, uno más diez y el otro quince años. Algunos siempre han tenido ese mismo grado a su cargo y otros han tenidos diferentes.

Por lo que se puede entender que la mayoría tiene mucha experiencia en este trabajo, ya que trabajar nueve, diez o quince años, debería ser suficiente para poder manejar no solamente los contenidos educativos, sino que también tener buen trato, tanto con los niños como con los padres.

En relación al comportamiento de los niños dentro de la escuela, los profesores dijeron que va desde muy bueno, regular y algunos muy malo, por lo que cuando algún alumno es desobediente, grosero y con mal comportamiento les llaman la atención, otros los castigan y otros los llevan a la dirección y mandan llamar a sus papás.

Conforme a las respuestas de los profesores, a pesar de tener muchos experiencia suficiente, no toman medidas a largo plazo para el comportamiento de los niños, solamente se concretar a llamarles la atención.

Los profesores encuestados piensan que los niños tienen ese mal comportamiento por problemas en su casa o por ser hiperactivo, pero no pudieron contestar con exactitud, ya que su función no va más allá que tenerlos en horario de clases y hacerlos que cumplan sus tareas académicas.

Cuando los alumnos no logran los aprendizajes completos o bien, no pueden involucrarse en el aula, los profesores encuestados dijeron utilizar estrategias como dinámicas donde los alumnos se interesen y juegos para lograr motivarlos.

De acuerdo con los profesores, los padres de familia sí se involucran en las actividades de la escuela en las reuniones que se hacen cada bimestre para dar a conocer el rendimiento escolar de sus alumnos, la mayoría de los padres de familia asisten a dichas reuniones.

Los profesores contestaron que una forma para que los niños tengan una mejor convivencia y disciplina en clases es hacerlos que convivan más y hacer juegos que les guste más para que se apoyen entre ellos. Así mismo dijeron que para que asistan todos los niños a la escuela se puede hablar con las personas de la comunidad y motivarlos para que asistan, o bien que se hagan proyectos al respecto.

Como último punto, los profesores consideran que una manera de motivar a los niños y papás para que asistan a la escuela es brindarles una buena educación, mediante la realización de juegos educativos.

Alumnos

La investigación llevada a cabo con los alumnos de la escuela primaria “General Lázaro Cárdenas”, se realizó con 21 alumnos del grupo de sexto grado del turno matutino, de los cuales 13 fueron niñas y 8 niños con edades entre 11 y 12 años, siendo la mayoría de 11 años y solamente 4 de 12 años.

De los 21 niños, 18 dijeron que sí les gustaba asistir a la escuela, uno dijo que a veces y dos dijeron que no. Para lograr llegar a tiempo a la hora de entrada que es a las 8:00 horas, 20 dijeron tener que levantarse entre las 6:00 y las 7:00 horas para llegar a tiempo y solamente uno dijo tener que levantarse a las 5:00 horas.

La mayoría de los niños tardan entre 10, 15 y 20 minutos para llegar de su casa a la escuela y dijeron trasladarse en carro y caminando y solamente tres dijeron ir en bicicleta.

Los niños de la comunidad y de la comunidad vecina con más escasos recursos económicos o más alejados a la escuela no asisten, por lo que, aunque pareciera que es muy accesible la educación básica para ellos, es completamente nula.

En relación al convivio con otros niños, los 21 respondieron tener amigos en la escuela, además 9 de ellos consideran tener más amigos vecinos, 8 dijeron tener más amigos compañeros de escuela, mientras que los restantes 4 dijeron tener amigos en ambas partes.

La mayoría de los niños dijeron que sí alcanzaban a desayunar antes de irse a la escuela y dentro de ella podía comprar algo, pero unos pocos dijeron no llevar nada de dinero para comprar.

Los niños encuestados dijeron tener calificaciones entre 7, 8, 9 y 10. Para saber porqué sacan esas calificaciones, los que tienen buenas calificaciones respondieron que es porque estudian y le echan ganas y los que sacan más bajas calificaciones dicen que porque no estudian, y no hacen tareas, y dicen que para tener buenas calificaciones deben estudiar.

Para conocer el trato que reciben los niños por parte de sus maestros, algunos niños respondieron que sus maestros los tratan bien y otros dicen que los regañan, pero sólo cuando se portan mal. A la mayoría de ellos les gusta como les enseña su maestro, algunos dicen que explica muy bien, dijeron que su maestro les habla por su nombre y que no se acostumbra decir apodos o sobrenombres, en relación a otras cosas que les gustaría que les enseñaran en la escuela unos dicen que pintar, otros manualidades, cantar, bailar y computación.

Los niños dijeron que sí faltan a la escuela y es debido a que están enfermos, otros dicen que cuando no tienen ganas o porque se sienten mal. Como actividades fuera de la escuela, dijeron que después de clases hacen tareas y juegan o viceversa. La mayoría de los estudiantes encuestados comentaron que el tiempo que le dedican a hacer sus tareas es entre los 20 y 30 minutos y quien los ayuda hacer sus tareas son su mamá, su papá y sus hermanos, aunque algunos dicen que las hacen ellos solos.

Ante el cuestionamiento de lo que debería hacer su profesor para lograr su atención en clases, respondieron que algunos juegos o dinámicas dentro del aula, que no se les regañara tanto, incluso algunos no consideraron necesario nada adicional porque dijeron que ellos sí ponen atención.

También se les preguntó qué podrían hacer de manera adicional para tener buenas calificaciones, a lo que contestaron que estudiar, participar y hacer tareas. Se les preguntó que cómo deberían comportarse para tener más amigos en la escuela, a lo que respondieron que de manea respetuosa, portándose bien con ellos y no peleando.

Padres de Familia

Se encuestaron a 15 padres de familia, la mayoría fueron las madres y solamente 2 padres quisieron responder, las edades de los padres cuestionados son entre los 24, la mamá de menor edad y la de mayor edad tiene 48 años, algunos con domicilio en el “Campo Esperanza” y otros de la comunidad de “La Bomba”, perteneciente al “Campo Esperanza”. El grado de estudio de los padres son de la primaria, secundaria y preparatoria, pero ninguno tiene licenciatura.

El número de hijos que tienen los padres encuestados fueron entre 1, 2, 3 y 4 hijos. En relación a la opinión que tienen los padres encuestados de la escuela de sus hijos, respondieron que ofrece una buena educación, todos respondieron que consideran que está muy bien. Lo que más les gusta a los padres de la escuela es que el maestro está pendiente de los niños, que hay muy buenos maestros, el aprendizaje que logran los niños es aceptable, que está limpia la escuela, lo que menos les gusta a los padres es el mobiliario, o bien la ubicación, porque dijeron que esá muy lejos de donde viven.

Algunos padres encuestados dijeron que a sus hijos les gusta la escuela, otros dijeron que más o menos. Describieron a los maestros de sus hijos como muy buenos. Algunos sí conocen a los amigos de sus hijos de la escuela. Respondieron que les gustaría que a sus hijos les enseñaran más los valores como el respeto a los mayores, además de bailar, cantar, manualidades, computación, mejor educación. Los padres también dijeron que se sienten muy bien que sus hijos estudien porque dicen que así no andan de vagos y que aprenden cosas nuevas. Que les sirve para que salgan adelante y que lleguen a tener una carrera.

Todos los padres de familia respondieron que sí asisten a la escuela cuando hay reunión. Dijeron que el tiempo que tardan en llegar a la escuela es entre los 10, 15 y 20 minutos. El tiempo que le dedican sus hijos a las tareas varían entre los 30 minutos, una hora, una hora y media. Los padres consideran que las tareas de sus hijos son buenas porque analizan un poco de lo que están contestando, otros dicen que consideran que les dejan mucha tarea, otros dijeron que les parece que es poca tarea, para la mayoría son fáciles, pero para otros son difíciles, y en relación a las actividades que realizan sus hijos cuando no están en la escuela, respodieron que es hacer tareas, estudiar, jugar y ver televisión.

Para los padres de familia una buena escuela es aquella con buenas instalaciones, y con la práctica de deportes. También consideran que para que su hijo vaya todos los días a escuela contento, los maestros y alumnos deberían ser motivados y así irían contentos y felices a la escuela, y por lo tanto se brindaría una buena educación. Así mismo los padres consideran que para lograr que a sus hijos y a ellos mismos les guste la escuela, debería ser una escuela limpia, en buenas instalaciones, es decir una escuela de calidad.

VIII. CONCLUSIONES

El derecho a la educación se encuentra salvaguardado jurídicamente en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en su ley reglamentaria, la Ley General de Educación. Cada mujer, hombre, joven y niño o niña tienen el derecho a la educación, capacitación e información, así como a otros derechos humanos fundamentales para la realización plena de su derecho a la educación. El derecho de todas las personas a la educación se encuentra establecido en forma internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pactos Internacionales, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados y declaraciones internacionales; todas éstas forman parte de herramientas poderosas que deben ser puestas en marcha para el goce del derecho a la educación para todos.

Una educación de buena calidad es aquella que se propone objetivos de buenos aprendizajes y actualizados, y consigue que los alumnos los alcancen en los tiempos previstos, apoyando en especial a quienes más lo necesiten.

Esta etapa es fundamental la colaboración de todos, por ejemplo, los padres en las casas, inculcando a sus hijos la importancia de una responsabilidad en el cumplimiento de los deberes y de sus compromisos. En la escuela primaria, la responsabilidad de los profesores en el cumplimiento de sus obligaciones, ya que esos seis años son fundamentales para asentar todos los conocimientos con que deben contar los niños para toda la vida.

También las comunidades donde los niños y los jóvenes están rodeados de personas negativas que consideran que no es necesario estudiar, ya que al salir no encontrarán

trabajo y lo que observan es que muchas veces, a pesar de que hay muchos que estudiaron y aún así andan en el campo trabajando. A los niños hay que inculcarles que piensen positivamente, y que tengan esperanza de que algún día serán alguien en la vida, pero si no estudian, no podrán tener esperanza de encontrar un trabajo digno.

Si bien, sabemos que la educación es el principal aspecto para que una sociedad progrese de una manera integrada y ésta hace que sus habitantes tengan mayores expectativas de satisfacer sus necesidades de desarrollo con mejores oportunidades de vida, ésta no garantiza por sí sola la realización de sus metas para alcanzar el bienestar social.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES, Hugo. (2012). El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. *Revista mexicana de investigación educativa*. vol.17 no.53 México abril- junio. 2012, pp. 361-389. México
- COBO SUERO, Juan Manuel. (2003). *Contribución a la crítica de la Política Social*. Universidad Pontificia Comillas. España.
- CONCHA MALO, Miguel. (2010). El derecho a la educación en México, *Revista Contralínea*. México. <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/03/28/el-derecho-a-la-educacion-en-mexico/>
- DÍAZ PEDROCHE, Montse. (2010). *Los Derechos Humanos*. Departamento de Filosofía y Educación Ético-Cívica. 4º ESO. En línea: <https://montsepedroche.files.wordpress.com/2010/04/derechoshumanos.pdf>,
- DONAIRES SÁNCHEZ, Pedro. (2002). Los derechos humanos. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 5, 2001/2002. pp. 193-199. México.
- ESCOBAR DELGADO, Ricardo Azael. (2011). “Los Derechos Humanos”. *Revista Republicana*. Núm. 11. julio – diciembre 2011 . México.
- FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. (2009). *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Porrúa, Vigésima quinta Edición. México.
- HEVIA, Felipe; TAPIA, Mónica y MORALES, Giovanna. (2010). ¿Qué pasa con la calidad de educación en México? *Muévete por la educación*. Coalición Ciudadana por la Educación.
- LEÓN, Anibal. (2007). “Qué es la educación”. *Revista Educere*, volumen 11, núm. 39. Octubre-Noviembre - Diciembre, 2007, p. 595-604. Venezuela
- MARTÍNEZ-RUANO, Pedro. (2011). La configuración constitucional del Derecho a la Educación *European Journal of Education and Psychology*, volumen 4, número 2 pp. 171-181. Editorial CENFINT Almería. España.

- PACHECO MÉNDEZ, Teresa. (2010). Derecho a la educación en México, Discurso y Realidad. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación. Volumen 3, número 2, pp. 234-248. México
- PÉREZ SERRANO, Gloria. (2005). Derechos Humanos y Educación Social. Revista de Educación. núm. 336 pp. 19-39. México.
- PIERRE CLAUDE, Richard. (2005). "Derecho a la Educación y Educación para los Derechos Humanos". Revista Internacional de Derechos Humanos. Año 2, Número 2, pp. 39-65.
- RUS ARBOLEDAS, Antonio. (2010). "Los Problemas de la Educación". Profesorado revista de curriculum y formación del profesorado, volumen 14. Número 1. pp.415-428. ISSN 1989-639. México.
- SARRAMONA, Jaume. (2003). Fundamentos de educación. Quinta edición. CEAC, España.
- VIZCAÍNO LÓPEZ, María Teresa; MADRIGAL GUERRERO, Susana; RIVERA GUTIÉRREZ, Felipe; DEL RÍO RAMÍREZ, Hill Arturo; y ARCIGA RODRÍGUEZ, María Leonor. (2009). Introducción Al Estudio Del Derecho. Colección Manuales De Facultad De Derecho Y Ciencias Sociales. Morelia, Michoacán. México.

LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Julián Camilo Forero Agudelo¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. Concepción histórica del conflicto armado en Colombia. 1.1.1 Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: Como complemento de los mecanismos anteriores. 2. Implementación de las políticas públicas en pro de la protección de las víctimas del conflicto armado en Colombia. II. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Colombia ha atravesado por diversas problemáticas sociales dentro de ellas el conflicto armado interno, el cual ha causado repercusiones en todos los sectores (económicos, laborales, culturales, educación, religiosos entre otros), es así como el las incursiones bélicas han invadido la esfera privada de los ciudadanos y ante esta circunstancia el Estado en aras de conjurar estas situaciones que develan una crisis de gobernabilidad ha implementado diferentes estrategias a fin de buscar el fin del conflicto. En el desarrollo del presente artículo se evidenciara una postura crítica respecto de la efectividad de las medidas que se intentan implementar por cuenta del gobierno actual, haciendo énfasis en normas internacionales las cuales no se pueden dejar de lado, como quiera que esto traería repercusiones a futuro ante el eventual incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos; el objetivo de esta reflexión académica es dar cuenta de la efectividad de la política pública sin dejar de lado los derechos de las víctimas del conflicto armado.

PALABRAS CLAVES: Conflicto. Política pública. Víctima. Derechos humanos.

ABSTRACT: Colombia has been affected by various social problems within the internal armed conflict, which has caused repercussions in all sectors (economic, labor, cultural,

¹ Julián Camilo Forero Agudelo. Abogado egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca, maestrante en derecho Administrativo. Investigador del Grupo Nuevos Ciudadanos e integrante de los semilleros Aleph y Derecho Procesal Constitucional.

Correo electrónico de contacto: juliancamilo.78@gmail.com

http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvllac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001639725

education, religious, among others), is how the war incursions have invaded the private sphere Of citizens and in the face of this circumstance the State, in order to avoid these

situations that unveil a crisis of governance, has implemented different strategies in order to seek the end of the conflict. In the development of this article, a critical stance will be shown on the effectiveness of the measures that are being implemented by the current government, emphasizing international norms which can not be ignored, as this would have repercussions for the future. In the event of failure to comply with human rights obligations; The objective of this academic reflection is to account for the effectiveness of public policy without neglecting the rights of victims of armed conflict.

KEYWORDS: Conflict. Public policy. Victim. Human rights.

I. INTRODUCCIÓN

El siguiente escrito permitirá evidenciar la problemática socio jurídica que se vivencia en Colombia tras los diversos ataques por grupos al margen de la ley, dejando como efecto víctimas del conflicto armado, así mismo evidenciar el acuerdo de paz con las FARC dando cuenta de las posibles violaciones de derechos humanos frente a las víctimas del conflicto armado, siendo este el eje central el elevar una reflexión académica en cuanto a la efectividad de la política pública sin dejar de lado los derechos de las víctimas del conflicto armado, por cuanto se hace necesario realizar un estudio hermenéutico, descriptivo, desarrollándose en dos momentos, el primer momento es la concepción histórica del conflicto armado en Colombia y el segundo momento se denomina la implementación de las políticas públicas en pro de la protección de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

1. Concepción histórica del conflicto armado en Colombia

Para iniciar este acápite sobre la concepción histórica del conflicto armado en Colombia es menester delimitar inicialmente como se suscita un conflicto armado, para ello traigo a colación un fragmento de una entrevista realizada a María Teresa Uribe de Hincapié donde dice: Es conveniente tener presente que las guerras y las violencias obedecen a procesos sociales y políticos; es decir, son actos voluntarios, racionales o emocionales que poco tienen que ver con lo natural o lo biológico y los actos bélicos o de daño a otros son llevados a cabo por seres comunes y corrientes y no por locos, por

demonios, por santos o por héroes.² Sin embargo, el tema central del fragmento es con aminor de evidenciar que todo conflicto o actuación bélica tiene una razón de ser; se perciben unos intereses ideológicos los cuales pretenden imponerse por vías de hecho. Así las cosas se da por ilustrado cómo se suscita un conflicto, ahora bien es menester resaltar que en Colombia el conflicto armado se vivencia de tiempo atrás, 60 años de violencia azota a esta nación dejando víctimas, pero en este orden de ideas surge la necesidad despejar el concepto de víctima ¿qué es una víctima?

Para dar respuesta a este interrogante es necesario remitirse a la ley 1448 del 2011 donde se concibe a una víctima de la siguiente manera: Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Ahora bien la ley 1448 da el punto de partida de 1985, toda vez que el devenir histórico ha estado marcado por diversas situaciones bélicas que a continuación de manera somera se mencionaran, inicialmente la persistencia del problema agrario; la irrupción y la propagación del narcotráfico; las limitaciones y posibilidades de la participación política; las influencias y presiones del contexto internacional; la fragmentación institucional y territorial del Estado. Finalmente, el conflicto también ha estado relacionado con los cambios y transformaciones del escenario político y social, los resultados parciales y ambiguos de los procesos de paz y las reformas democráticas.³

Como anteriormente se mencionaba desde la concepción de María Teresa Uribe de Hincapié, existen factores que influyen a que se genere un conflicto, estos por diversos ideales o percepciones socioeconómicas. Ahora bien existen diversos momentos en lo que se da el conflicto armado y así mismo una evolución histórica en

² URIBE DEHINCAPIE, María Teresa, Los duelos colectivos entre la memoria y la reparación. (U. d. Antioquia, Editor) (Junio de 2005).

³ Centro Nacional de Memoria Histórica. Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. Obtenido de http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf.p.111.2013.

reconocimiento del carácter cambiante del conflicto armado, de sus protagonistas y de sus contextos; es así como el Grupo De Memoria Histórica (GMH) identifica cuatro periodos en su evolución.

- El primer periodo (1958-1982) marca la transición de la violencia bipartidista a la subversiva, caracterizada por la proliferación de las guerrillas que contrasta con el auge de la movilización social y la marginalidad del conflicto armado. Este primer momento donde nace el conflicto armado en Colombia por la lucha de poder en busca de una reforma agraria.
- El segundo periodo (1982-1996) se distingue por la proyección política, expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, surgimiento del colapso parcial del estado, propagación del narcotráfico así mismo se posiciona el narcotráfico en la agenda global, la nueva Constitución Política de 1991, y los procesos de paz y las reformas democráticas con resultados parciales y ambiguos. Así mismo se da la explotación de tierras con aprovechamiento ilícito, donde se inicia a dar el narcotráfico, siendo uno de los mayores factores de la lucha interna en Colombia y donde se da el desplazamiento a causa de los grupos al margen de la ley.
- El tercer periodo (1996-2005) marca el umbral de recrudecimiento del conflicto armado. Se distingue por las expansiones simultáneas de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la crisis y la recomposición del estado en medio del conflicto armado. Junto con ello se inicia una lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, creando las presiones internacionales que alimentan el conflicto armado, unificado a la expansión del narcotráfico.
- El cuarto periodo (2005-2012) marca el reacomodo del conflicto armado. Se distingue por una ofensiva militar del estado que alcanzó su máximo grado de eficiencia en la acción contrainsurgente, debilitando, pero no doblegando la guerrilla, que incluso se reacomodó militarmente. Paralelamente se produce el fracaso de la negociación política con los grupos paramilitares, lo cual deriva en un rearme que viene acompañado de un violento reacomodo interno entre estructuras altamente fragmentadas, volátiles y cambiantes,

fuertemente permeadas por el narcotráfico, más pragmáticas en su accionar criminal y más desafiantes frente al Estado.

Ahora bien, en el año 2016 se suscribió un acuerdo de paz y con el propósito de acabar con 60 años de conflicto armado. Sin embargo, esta negociación se realizó con un grupo al margen de la ley (FARC), y de ahí que surjan cuestionamientos cómo ¿qué será de los demás grupos con lo que no se negoció? Pero para ir más allá ¿porque se debe negociar la paz?

Para dar respuesta a la interrogante planteada es primordial recalcar que al tenor del artículo primero de la Constitución Política del 1991 dispone que Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política, 1991).

Lo anterior hace mención de las características del estado en el que se resaltando la frase “fundada en el respeto de la dignidad humana” siempre que la dignidad humana representa el primer fundamento del estado social de derecho, lo que implica consecuencias jurídicas a favor de la persona, deberes positivos y de abstención para el Estado a quien corresponde velar porque ella cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida.⁴ En el entendido que esto encierra un conjunto de principios morales, éticos culturales, axiológicos, emocionales e incluso espirituales, los cuales deben ser amparados por el Estado, sin embargo, puede considerarse que ¿con este acuerdo de paz que se transgredirá el fundamento constitucional de la dignidad humana?

¿Dónde queda la voz de las víctimas?, ¿cuál es la preocupación más relevante del estado social de derecho? Si bien es cierto prima el interés general sobre el particular, siendo el acuerdo de paz una política de estado donde se propende buscar la paz, una paz negociada, ha de cuestionarse desde el marco constitucional ¿dónde

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-336/08 Magisgrado ponente Nilson Pinilla (2008) www.corteconstitucional.gov.co. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-366-08.htm>

queda el derecho a la paz? en el título II de la norma superior se consagran en el artículo 22 que se trata de un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Como es posible que si la paz es un derecho el estado deba negociar este derecho, bajo este derrotero se puede rechazar el desarrollo del proceso de paz y la implementación de los acuerdos derivados de dicho proceso, en atención a que la paz es un derecho cuya exigibilidad es independiente de los medios para alcanzar su satisfacción por las vías judiciales.

Ahora bien, el constituyente bajo la premisa de crear nuevos mecanismos de protección de los derechos humanos, crea el bloque de constitucionalidad, que en adelante se denominara control de convencionalidad, donde se reconoce como estado social de derecho los convenios internacionales que se encuentren ratificados y éstos tendrán un valor vinculante, para ello se referencia la sentencia C-400/98 siendo la sentencia hito donde se reconoce el control de convencionalidad. Así mismo este poder vinculante de los convenios internacionales debe cumplir con un principio denominado Pacta Sunt Servanda, no sólo significa que los tratados deben ser formalmente acatados sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con la voluntad de hacerlos efectivos⁵

En este orden de ideas se abordará otro interrogante ¿Se pueden aplicar amnistías a los miembros de las FARC, vinculados al proceso de paz, que hayan cometido crímenes de guerra? Para dar respuesta a este interrogante y continuando con la premisa anterior, me remito al estatuto de Roma artículo 7 de los crímenes de lesa humanidad⁶ y el artículo 8 crímenes de guerra⁷, siendo estos de conocimiento de

⁵ VILLAMARÍN, Kennet Burbano. Audiencia Corte Constitucional Participación Política FARC. Bogotá D.C. Obtenido de youtube: <https://youtu.be/WuXItNr36Bm>. (11 de junio de 2014).

⁶ Crímenes de lesa humanidad 1. A los efectos del presente estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque 2. A los efectos del párrafo 1: a) Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política; b) El “exterminio” comprenderá la imposición intencional de condiciones de vida, entre otras, la privación del acceso a alimentos o medicinas, entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población; c) Por “esclavitud” se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños; d) Por “deportación o traslado forzoso de población” se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional; 5 e) Por “tortura” se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin

embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas; f) Por “embarazo forzado” se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo; g) Por “persecución” se entenderá la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad; h) Por “el crimen de apartheid” se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen; i) Por “desaparición forzada de personas” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado. 3. A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término “género” se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término “género” no tendrá más acepción que la que antecede.

⁷ Crímenes de guerra 1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. 2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”: a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra pertinente. En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa: i) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura; ii) Los ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; iii) La toma de rehenes; iv) Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido, con todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables. d) El párrafo 2 c) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y por consiguiente, no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. 8 e) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: i) Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades; ii) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios y contra el personal que utilicen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional; iii) Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados; iv) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares; v) Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto; vi) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra; vii) Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades; viii) Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas; ix) Matar o herir a traición a un combatiente adversario; x) Declarar que no se dará cuartel; xi) Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud; xii) Destruir o apoderarse de bienes de un adversario, a menos que las necesidades del conflicto lo hagan imperativo; f) El párrafo 2 e) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional y, por consiguiente, no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia

la corte penal internacional, ahora bien estos grupos al margen de la ley que hoy denominados Fuerzas Armadas Revolucionarias ¿estarán inmersos dentro de estas causales?, si bien es cierto el gobierno nacional no puede transgredir los convenios internacionales ratificados en Colombia, toda vez que dado el caso de realizar la impunidad de estos actos se condenara al país por una violación de tratados internacionales dejando de lado los Derechos del Hombre y del Ciudadano siendo estos pilares constitucionales, de obligatorio cumplimiento y protección retomando el Pacta Sunt Servanda. Este principio que Colombia debe cumplir de buena fe las obligaciones internacionales adquiridas tiene evidente sustento constitucional, pues la Carta señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, norma que se aplica también a las relaciones internacionales. Sin embargo, dar este paso y pensar en una impunidad no es posible, toda vez que debe distinguir dos responsabilidades la primera la absoluta que es donde se encuentran vinculados los delitos de lesa humanidad y la responsabilidad flexible donde está incurrido en otros actos delictivos que no configuran delitos de lesa humanidad.⁸

Tras la lucha del estado en busca de un acuerdo de paz, se ha fracasado en el primer momento puesto que no se puso en conocimiento de la población de la comunicación, encontrándose necesario para un nuevo intento llamar a los representantes políticos que fueron opositores del proceso de paz, para así firmar un nuevo acuerdo el 24 de noviembre del año 2016. Dentro del nuevo acuerdo de paz se realizaron nuevos trazos de esta política dando a conocer que la justicia transicional es la manera en la que se ven implementadas las garantías penales para los militantes además de ello la que nos indica que instituciones se crearan para apoyar los procesos de post conflicto, definida esta como el “conjunto de medidas judiciales y políticas que se adoptan tras una situación de conflicto o represión en la que se han producido violaciones masivas de derechos humanos, con el fin de promover la reconciliación y la

u otros actos análogos. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos. 3. Nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y e) afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener o restablecer el orden público en el Estado o de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo.

⁸ *Ibíd*em

democracia; incluye acciones penales, comisiones de la verdad, programas de reparación y reformas institucionales” Real Academia Española (2017).

En igual sentido, dentro del nuevo acuerdo se están dando en aras de buscar el desarrollo rural integral dentro del contexto de globalización y de políticas de inserción atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria.

En la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma rural integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- Transformación estructural: es decir la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia.

- Desarrollo integral del campo: el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala-; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento.

- Igualdad y enfoque de género: reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

- Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afro descendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.

- Priorización: la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores.

- Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.

- Restablecimiento: el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios.

- Regularización de la propiedad: es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Nada de lo establecido en el acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada.

- Derecho a la alimentación: la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una

alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles.

- Participación: la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.

- Beneficio, impacto y medición: teniendo en cuenta la priorización, la RRI debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.

- Desarrollo sostenible: es decir, es ambiental y socialmente sostenible y requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio.

- Presencia del estado: para la construcción de una paz estable y duradera la presencia del estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas en democracia.

- Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Con ese propósito y de conformidad con lo acordado en el punto 1.1.1 Fondo de tierras para la RRI (3 millones de hectáreas) y en el punto 1.1.5. Formalización masiva de la propiedad rural (7 millones de hectáreas), durante los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la reforma rural integral de 10 millones de hectáreas. En todo caso la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización en los PDET dentro de los próximos 7 años.

Con esto podríamos avanzar en que la zona rural tendría una reforma y un avance que pueda tener claro el método de una justicia transicional de manera eficaz y veraz a la hora de implementar el mismo acuerdo final, con ello cada uno de las energías debe estar enfocadas a mejorar el campo y así una herramienta que pueda ser adecuada para los miembros en resocialización y las víctimas del conflicto.

Es así que el punto 1.1 del acuerdo no dice:

1.1. Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

1.1.1. Fondo de tierras para la reforma rural integral con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el gobierno nacional creará un fondo de tierras de distribución gratuita. El fondo de tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:

- Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el gobierno nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.

- Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este acuerdo).

- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la reserva forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del fondo de tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

- Tierras inexplotadas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.

- Tierras donadas: el gobierno nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al fondo de tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz. Los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por in explotación (extinción del dominio sobre tierras incultas) se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en la leyes vigentes.

1.1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: como complemento de los mecanismos anteriores

El gobierno nacional se compromete a:

- Subsidio integral para compra: se otorgará un subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias (ver 1.1.3.), en las zonas priorizadas y como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso, y que cuente con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio.

- Crédito especial para compra: se abrirá una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria con medidas especiales para las mujeres rurales (ver 1.1.3.).

- Sin perjuicio de lo establecido en el punto

1.1.1 Fondo de tierras, el gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

1.1.3. Personas beneficiarias: los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.

También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria. Las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales —hombres y mujeres—, como garantía de transparencia y eficacia, a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada.

Gobierno y comunidades velarán por evitar la especulación con la tierra en el marco de estos programas. La autoridad administrativa competente elaborará, un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de éstos mecanismos.

1.1.4. Acceso integral: en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el gobierno nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del fondo de tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET.

Además de las medidas mencionadas en este numeral y las referidas en el 1.1.1 en materia de acceso a tierra, el gobierno nacional pondrá en marcha, en el marco de los estímulos a la producción agropecuaria que se detallan en el numeral 1.3.3, medidas para apoyar la generación de ingresos, la superación de la pobreza y fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos que ocupan predios categorizados como mini o microfundio.

1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y

poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el gobierno nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el gobierno nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), zonas de reserva campesina, y otras que el gobierno defina. En desarrollo de este propósito el gobierno:

- Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.

- Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.

- En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.

- En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), los pequeños propietarios y propietarios formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del fondo de tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos. Hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Considerando que actualmente existen distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y a necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país, sin perjuicio de lo establecido en materia de acceso a la tierra, el gobierno conformará un grupo 3 expertos/as en el tema de tierras que en un plazo no

mayor a 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible:

- Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe.
- Garantizar la función social y ecológica de la propiedad.
- Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente.
- Promover el uso productivo de la tierra Las propuestas de ajustes normativos a la legislación sobre tierras y de política pública deberán ser discutidos con los sectores interesados con el fin de buscar los consensos más amplios posibles, previo a su discusión en el Congreso de la República.⁹

1.1.6. Tierras inalienables e inembargables: con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años.

Pasarán al fondo de tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de in explotación por parte de las personas beneficiarias, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente.

En todo tiempo se promoverá y protegerá la función social de la propiedad rural y, en particular, la agricultura familiar. 1.1.7. Restitución: el gobierno nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento.

Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el punto 5 “Víctimas”.

⁹ Congreso de la Republica. Obtenido de Acto legislativo 01 de 2017: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>(4 de Abril de 2017)

1.1.8. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria: con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el gobierno nacional:

- Creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización.

Ahora bien dentro de las garantías extendidas por el gobierno nacional, o se distinguen cuáles serán las garantías para víctimas y victimarios, sin embargo se ha dispuesto mediante el acto legislativo 01 de 2017 en el “cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” el cual esboza:

- Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado. La Unidad Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en Contexto y en Razón del Conflicto Armado será un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica.
- Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las

demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

- Reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- Sobre la extradición. No se podrá conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto de hechos o conductas objeto de este sistema y en particular de la Jurisdicción Especial para la Paz, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trátense de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieran sido cometidos dentro o fuera de Colombia.
- Participación en política. La imposición de cualquier sanción en la, JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política.

Estas entre otras garantías se están derivando del acto legislativo en mención, ahora bien, dentro del mismo acto legislativo se hace referencia al artículo 2 dentro de la cual se enuncia, que se agregara un párrafo al artículo 122 Constitucional, contenido de la siguiente manera:

Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar

personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio. (Acto legislativo 01 de 2017).

Deja demasiado que pensar este nuevo acto legislativo, puesto que las garantías y verdaderos derechos de las víctimas se están dejando de lado, si bien es cierto dentro de la búsqueda de la paz se debe ser imparcial brindando garantías de manera general, conforme lo enuncia la carta política, primando el interés general

En conclusión, en el devenir histórico se han buscado solución a los conflictos que han pervivido tras las constantes incidencias estatales. Sin embargo, ante la búsqueda de paz desde la perspectiva personal se ve apresurada y a futuro traerá consecuencias internacionales dentro de las cuales se podrá implementar una condena a Colombia dado el caso que se dé por alto los delitos de lesa humanidad, ahora bien ¿dónde quedan las víctimas dentro de la concepción del estado social de derecho?. La paz es una construcción social, siendo esta la que se evidencia tras el cambio de cultura, demostrando aceptación e igualdad para que de tal manera perdure un equilibrio entre las partes que buscan dirimir un conflicto y ello se realiza tras la implementación de una política pública estable y equitativa que contemple justicia, verdad, reparación garantías de no repetición, socialización y aceptación.

2. Implementación de las políticas públicas en pro de la protección de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Este acápite hablará sobre las políticas públicas que se deben realizar en Colombia en pro de la protección y resarcimiento de las víctimas tras el conflicto armado, por tanto, se encuentra necesario decantar el concepto de políticas públicas. Para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: Politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores

involucrados en los asuntos públicos.¹⁰ Por tanto las políticas públicas son realizados por él en estatal en pro de mejorar las condiciones sociales. En igual sentido las políticas públicas deben permitir y dirigirse hacia la generación de las condiciones reales y materiales para el cumplimiento de las obligaciones del estado y por ende el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas.¹¹

Con base en el anterior concepto de política pública, reitero el documento de María Teresa Uribe de Hincapié de los duelos colectivos entre la memoria y la reparación para hacer énfasis en que el estado debe velar por el desarrollo personal de las víctimas, aquellas personas que quedaron luego del conflicto armado.

Así las cosas Los duelos colectivos tienen por objeto, en primera instancia, situar en el espacio de lo público y de la acción política a las víctimas; reconocerlos como actores primarios de las guerras y las violencias y no como sujetos pasivos, sufrientes, invisibles y, la mayoría de las veces, ignorados, porque se los percibía como una consecuencia lógica de la guerra, como un subproducto no deseado de los conflictos, como un remanente inevitable de la confrontación y como los grandes ausentes en los procesos de negociación, acuerdo o rendición con los que se le ponía fin al enfrentamiento entre ejércitos rivales, entre hostiles. Por tanto, Las víctimas constituían el resultado lamentable de las guerras, pero su dolor y sufrimiento parecía estar justificado por los altos intereses bélicos, pues las guerras y hasta las violencias comunes siempre han sido presentadas por sus protagonistas como moralmente justas, políticamente inevitables y socialmente útiles y necesarias.

Ahora bien para que exista un duelo colectivo se debe presentar una las siguientes características: La primera condición para la realización de un duelo colectivo, pero un verdadero duelo colectivo se logra tras la mediana disposición de las víctimas, los victimarios, testigos y de la sociedad, así mismo la vinculación de la comunidad nacional e internacional escuchando y aceptando como verosímil aquello que percibe; con la finalidad de abrir espacios de inclusión para todos aquellos que de

¹⁰ AGUILAR ASTORGA y Lima Facio. Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado de [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.p.2.\(2009\)](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.p.2.(2009)).

¹¹ Alcaldía Bogotá. (s.f.). Obtenido de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=1812&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME.

una u otra forma fueron o son parte del conflicto; o, en otras palabras, se busca con esto romper la conjura del silencio, este último es otro texto de María Teresa Uribe de Hincapié en cual menciona que las víctimas no hablan por miedo a vivenciar los hechos o así mismo por las amenazas realizadas por grupos al margen de la ley. De igual manera una víctima pasa por tres momentos lo que se ha llamado los duelos públicos y colectivos; ellas son: la conjura del silencio y el olvido, la puesta en común del dolor y el sufrimiento, y la construcción colectiva de una memoria histórica que recupere para las gentes y los pueblos lo que los pactos jurídicos denominan “perdón y olvido”¹² toda vez que el conflicto armado deja huellas dentro de la persona que vivencio este suplicio.

Para la realización de un duelo colectivo es necesario que exista una mediana disposición de las víctimas, los victimarios y los testigos a hablar, como también por cuenta de la sociedad, la comunidad nacional e internacional a escuchar y a aceptar como verosímil aquello que vivenciaron estos sujetos inmersos en el conflicto; se trata pues de abrirle espacios a la palabra de los diversos actores involucrados, directa o indirectamente, en el drama del conflicto; o, en otras palabras, se busca con esto romper la conjura del silencio para ello hago alusión esta frase de Michel Foucault “la más desarmada ternura, así como el más sangriento de los poderes, necesitan la confesión”, es necesario que se abran espacios para que la comunidad que fue víctima socialice sus hechos sin que se re victimice dando por cuenta de la sociedad una aceptación y protección.

Suscitar la versión de las víctimas con el ánimo de que esta pueda ir pasando el duelo así mismo que la sociedad le dé una aceptación dejando el estatus de víctima. De esta forma, las políticas públicas al definir la acción del estado para el cumplimiento de sus fines, son un instrumento unificador y articulador de la sociedad, que debe tener fuertes vínculos con la carta política. Instrumento que genera una actuación donde va implícita una ideología estatal de cambio social, para el caso colombiano, el estado social y democrático de derecho. Una política pública debe facilitar amplios acuerdos sociales, impulsar, dinamizar y concretar el desarrollo del sistema institucional, y hacer

¹² URIBE DE HINCAPIE, María Teresa. Estado y Sociedad Frente a las Víctimas. Estudios Políticos. p.10.(Julio-Diciembre de 2003).

posible el control ciudadano y la responsabilidad pública de los gobiernos. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

En este orden de ideas siendo las políticas públicas las que propenden por el desarrollo y la solución de una problemática, como lo es para el caso del conflicto armado, siendo este en concreto el acuerdo de paz, con la finalidad de buscar el fin del conflicto, el estado colombiano debe implementar una pedagogía por medio de la cual se sensibilice a la población civil y actores del conflicto, siendo este considerado como requisito *sine qua non* para la búsqueda de una paz verdadera, puesto que esta no se dará mientras se continúe con la ideología que ha pervivido en la historia.

En este espacio del presente escrito se evocan las líneas iniciales del presente documento, con el fin de resaltar que un conflicto deja daño y perjuicio, siempre que las partes buscan sus propios intereses y hacer respetar su filosofía, actuando de manera irracional, sin embargo las ciencias sociales, se encuentran encargadas de buscar por intermedio del derecho, la solución de estas problemáticas, en el entendido que el ser humano por naturaleza entra conflicto y el derecho es el encargado de regular la conducta tras unas reglas fijadas para así dar lineamientos de lo que se permite o no dentro de un contexto social, por tanto, en los lineamientos estipulados se fija dentro del precedente estatal la carta constitucional, siendo esta una Constitución Política, puesto que si hablamos de la palabra política como se hizo mención anteriormente dentro de su concepto contempla la búsqueda del bienestar del pueblo, ahora bien siendo el pueblo quien tiene la potestad de elegir y ser elegido, sobre este recae la obligación que una política pública desde su nacimiento tenga un control y regulación por cuenta de la colectividad, como quiera que esta es para el desarrollo de las dinámicas sociales.

A lo largo de documento se hace referencia que aun cuando se han realizado diferentes actos en pro de la búsqueda de la paz a ha sido esta fallida, ahora bien en el presente contexto nos encontramos dando un paso que sin duda alguna marca al país, sin embargo este paso no puede ser solo simbólico y desconociendo los derechos de todas las víctimas, sien este acuerdo completamente garante de los excombatientes de un grupo armado, lo que en su razón de ser y a mi juicio se debería realizar una ponderación de los derechos que posiblemente se vulnerarían.

Por otra parte se encuentra necesario que con anterioridad a la realización de una política pública se haga previa implementación con pedagogía a efectos de que exista una mayor recepción en la población y su aplicación sea eficiente.

Ahora bien un acuerdo de paz no debe ser simbólico, desconociendo los derechos y las garantías de las víctimas como los victimarios del conflicto armado, se debe ser equitativos para que se pueda hablar de justicia, verdad y reparación, una política integral sin violar los derechos de ninguna de las poblaciones.

Para concluir este acápite se trae a colación una frase de Jorge Eliecer Gaitán “Yo no soy un hombre soy un pueblo, y el pueblo es mayor que sus dirigentes.” Lo anterior con el fin de reconocer el poder soberano del pueblo, toda vez que sobre el pueblo recae la obligación de velar por la implementación así mismo el cumplimiento de nuevas políticas públicas en pro del desarrollo de la sociedad sin dejar de lado las víctimas del conflicto armado.

“Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos...Son lo mejor de nosotros denles vida. ” (Kofi Annan)

II. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ASTORGA y Lima Facio. Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccscs/05/aalf.htm(2009).

Alcaldía Bogotá. (s.f.). Obtenido de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=1812&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME.

Corte Constitucional Sentencia C-400/98. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. www.corteconstitucional.gov.co. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1998/C-400-98.htm>.1998.

Corte Constitucional (2008) Sentencia C-336/08 Magistrado ponente Nilson Pinilla .www.corteconstitucional.gov.co. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-366-08.htm>.

Congreso de la República.. Obtenido de Acto legislativo 01 de 2017: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>(4 de Abril de 2017)

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. Obtenido de http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf

Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). Políticas públicas para las víctimas. Obtenido de Participaz. La Ruta de los Derechos: http://participaz.com/images/cartillas/Capitulo_3.pdf

URIBE DE HINCAPIE, María Teresa. Estado y Sociedad Frente a las Víctimas. Estudios Políticos. (Julio- Diciembre de 2003).

_____ M. T. Los duelos colectivos entre la memoria y la reparación. (U. d. Antioquia, Editor) (Junio de 2005).

VILLAMARÍN, Kennet Burbano. Audiencia Corte Constitucional Participación Política FARC. Bogotá D.C. Obtenido de youtube: <https://youtu.be/WuXItNr36Bm>. (11 de junio de 2014).

OTRAS FUENTES

Estatuto de Roma

Ley 1448 del 2011

Ley de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN SINALOA: UN DERECHO FUNDAMENTAL OLVIDADO

Edgar Donato VEGA MÁRQUEZ.¹

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN OTROS PAÍSES, EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE SINALOA. 1. A manera de exordio. 2. En otros países. 3. En México: orígenes del Tribunal de Justicia Fiscal Administrativa. 4. El contencioso administrativo en Sinaloa. III. EL CONCEPTO DE JURISDICCIÓN. 1. La jurisdicción plena. IV. LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 1. El contencioso administrativo de Sinaloa y la inexistente facultad para ejecutar sus resoluciones. 2. La omisión legislativa relativa a la ejecución de la sentencia en el ámbito del contencioso administrativo local. 3. Objeto de otorgar facultades de ejecutar sus resoluciones al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. V. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. VI. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CONCEPTO DEMOCRÁTICO DE DERECHO COMO SIGNO EMBLEMÁTICO DE LAS SENTENCIAS. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. El presente trabajo responde a la necesidad de que el tribunal de lo contencioso administrativo en Sinaloa, cuente con facultades de ejecución de sus sentencias para resarcir en sus derechos a los particulares. Se parte de la idea de que no tiene dichas facultades por una franca omisión legislativa, lo que conlleva a

¹ Doctorante en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad de CONACYT, ofertado por la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

una inconstitucionalidad por omisión conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PALABRAS CLAVES. Jurisdicción. Jurisdicción plena. Tribunal de nulidad. Seguridad jurídica. Sentencia. Ejecución de la sentencia. Sustitución de la autoridad. Cumplimiento de las sentencias.

ABSTRACT. The present work represents the need of litigation court in Sinaloa, expect enforcement powers of their sentences to compensate their rights as individual. It started from the idea that does not have any power from the frank legislative omission, leading to an unconstitutionality by omission pursuant to Article 17 of the Constitution of the United Mexican States.

KEY WORDS. Jurisdiction. Full jurisdiction. Nullity court. Legal security. Statement. Enforcement of ruling. Replacing the authority. Compliance with the judgement.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo tenemos la inquietud de introducirnos en los derroteros, particularmente, de la Justicia Contencioso-Administrativa en el Estado de Sinaloa;² pues consideramos que existe un vacío legal en lo que atañe a la impartición de justicia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, por lo que se refiere a la ejecución de la sentencia en contra de la administración pública estatal y municipal.

Se pretende con el presente trabajo, hacer una somera reflexión en cuanto a las peculiaridades un tanto desiguales de la justicia, cuando menos, en este ámbito.

Así pues, el eje toral del tema que abordaremos, aunque tiene relación con todo el proceso que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sólo se circunscribirá a la parte culminante del juicio ante este órgano jurisdiccional: la ejecución de la sentencia como punto culminante de la solución de los conflictos intersubjetivos.

² Gran parte de lo que vamos a comentar aquí es un avance de lo que será mi tesis de grado para el doctorado en derecho y ciencias sociales; asimismo contiene extractos de mi artículo una garantía olvidada publicado en 2004.

No es ocioso comentar que esta investigación, es un intento por aportar ciertos criterios que, cuando menos, se acerquen a dilucidar que opciones podría tener el particular frente al control del Estado, representado en la administración pública.

Asimismo, circunscribiremos las directrices de nuestra charla en una opinión muy nuestra. Ésta, consiste en dar un equilibrio a la balanza de contrapesos en la medición de fuerzas entre gobernantes y gobernados. Pues sostenemos que las autoridades administrativas en tanto que cuentan con un procedimiento administrativo de ejecución aplicado a los particulares, previo al juicio de nulidad, pueden llevar a cabo el embargo de bienes de los mismos. En contraposición a esto, los particulares cuentan con el juicio de nulidad en vía de jurisdicción contencioso-administrativa, competencia del tribunal. Empero, en tanto que las autoridades ejecutan sus resoluciones en sede administrativa por conducto de ellas mismas, a través del procedimiento coactivo mencionado, las resoluciones del tribunal, en sede jurisdiccional, no pueden ser ejecutadas porque el tribunal no cuenta con esa facultad de manera directa, ni tampoco para ejecutarla a través del mecanismo de cumplimiento sustituto como a nivel federal solo queda en multas y destitución en su caso de los servidores públicos.

Lo anterior tiene relación con el derecho fundamental del gobernado, establecido en nuestra carta suprema: “la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales” en el artículo 17, constitucional. De tal suerte que en él se expone literalmente: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”, lo cual está en completo antagonismo con este dispositivo como se verá más adelante en nuestro Estado.

En esa tesitura, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desde su creación, ha estado en la disyuntiva de quedarse como hasta ahora o establecer su autonomía a plenitud para ejecutar sus fallos y, por ende, ser independiente con respecto a los demás órganos del Estado. En ese aspecto debemos adoptar las medidas necesarias para que transite de un estadio de un tribunal de anulación a

uno de plena jurisdicción, según las características que de cada uno se pueden observar.

De tal suerte que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no cuenta con la facultad de hacer valer sus decisiones; es decir, no goza de imperio para sustituir a la autoridad en el cumplimiento de las sentencias cuando declara la nulidad de la resolución impugnada por el particular.

En suma, esas son las hipótesis que ponderamos al poner a consideración de quienes tengan la oportunidad de distraer su atención para esta humilde opinión vertida en este trabajo, que en algo ha de servir de ser tomada en consideración en un futuro no muy lejano.

II. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN OTROS PAÍSES, EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE SINALOA

1. A manera de exordio

No obstante que el presente trabajo, conforme lo estipula el título de este estudio, se enfoca únicamente al espacio territorial de Sinaloa, no creemos superfluo hacer, aunque sea brevemente, una pequeña referencia del Contencioso Administrativo en otros países y en México, a nivel federal, para luego entrar al estudio por completo de esta figura, al menos a lo que atañe a la sentencia en nuestro Estado.

García de Enterría³ nos comenta al respecto:

“La justicia administrativa como institución y como técnica es un fruto directo e inequívoco de la Revolución Francesa. Ésta acogió dándole plena cobertura institucional, a uno de los principios básicos que, con base en Locke, había formulado sobre todo Rousseau. Se trataba de instituir, en los términos explícitos de Rousseau, una forma de gobierno que ponga a la Ley por encima del hombre. Nadie puede mandar en la sociedad por virtud de cualquier hipotética superioridad moral, fundada en cualquier título, sino solo en virtud de la Ley.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *“La Justicia Administrativa en el Cambio de Siglo”*, Colección FUNDap, Derecho, Administración y Política, México 2003, P. 23.

Siguiendo las ideas del mismo autor, y a nuestro juicio también, todo lo expuesto son aspectos históricos que tuvieron asidero principalmente y como punto de partida en la primera Constitución revolucionaria de 1791, fraguada en la asamblea constituyente francesa, en su artículo 4, del Título III, Capítulo IV, Sección II, y 5, en la que no solo se vincula la administración a la ley sino también la sujeción de la administración a un control, determinando lo siguiente:

“Pertenece al poder legislativo determinar las reglas y el modo de sus (de los administradores) funciones, tanto sobre los objetos expresados más arriba como sobre todas las otras parte de la administración.

El Rey (entiéndase el Gobierno) tiene el derecho de anular los actos de los administradores de departamento contrarios a las leyes o a las órdenes que él les haya dirigido”⁴

En ese orden de ideas diversos autores⁵ nos manifiestan que el aspecto de la evolución del derecho, respecto del control jurisdiccional, ha sido uno de los paradigmas más significativos en materia contenciosa administrativa. Y esto tiene que ver con aquella añeja discusión de la división de poderes en donde ninguno de los otros puede invadir sus esferas competenciales, por lo que particularmente, por ende, la administración pública no puede estar sujeta a control jurisdiccional. La configuración de al menos dos de los tres poderes: el ejecutivo y el judicial, hacen suponer una posición especial de la administración pública respecto de la tutela jurisdiccional. Y es que esto supone de entrada una consecución desde tiempos atrás donde el monarca tiene un poder concentrado y no se distingue bien a bien en donde empieza una y donde termina la otra, de ahí que no pueda ejercer un control de una función respecto de la otra toda vez que se estaría frente a una situación simplista al controlarse a sí mismo. Precisamente esa es la discusión por lo que el control de lo administrativo tenga que ser sujeto a un control jurisdiccional. Diverso pensamiento se ciñe ya a partir de la composición de los poderes en el estado moderno, puesto que las relaciones entre estos: poder judicial y poder ejecutivo están sujetos a las disposiciones normativas constitucionales. Sin embargo son dos

⁴ Ibidem, P. 29 y 30.

⁵ ORTELLS RAMOS, Manuel Et al, “*El Proceso Contencioso Administrativo*” (con jurisprudencia Actualizada y formularios), Granada España, Segunda Edición, Editorial Comares, 1998, PP. 14 y 15.

aspectos fundamentales se pueden destacar a este respecto conforme a la doctrina política y los idearios revolucionarios: 1. La aplicación del derecho debía recaer en los tribunales aun cuando estuviera en conflicto una actuación de la administración pública. 2. El tópico de que debe prevalecer el tema de la división de poderes por excelencia por lo que el poder judicial no podría inmiscuirse en los asuntos de la administración pública. Esta postura deviene en la evolución histórica como resabio del antiguo régimen, así como el criterio preponderante de la actividad reformadora por parte del poder ejecutivo. Aunque como ya sabemos, eso perdió peso específico no obstante hoy en la actualidad bajo los auspicios del criterio no de división sino más bien en específico por el desarrollo de meras funciones como signo democrático aun cuando exista en el plano formal y material dicha separación para los efectos de su ejercicio constitucional.

2. En otros países

En los países del mundo, el tema del Contencioso Administrativo no es reciente. Ello se puede constatar en las diversas opiniones de la doctrina, tanto nacional como internacional.

Fue en Francia donde se dio el original y más prístino surgimiento de la justicia administrativa en su vertiente más moderna. Ello, a través de una comisión de lo contencioso administrativo, cuyo fin preponderante era de instruirse y reenviar, a su vez, el expediente con la solicitud de la persona afectada a otro órgano que realizaba una nueva instrucción para ejercer totalmente la impartición de justicia contencioso-administrativa. El actuar de esta comisión culmina en los albores del año de 1849, pues se considera que se dan dos opciones nuevas para los particulares de hacer valer sus derechos frente a la administración. Una, inherente a los ministros, prefectos, y el consejo de la prefectura; otra, que se refiere al consejo de Estado.⁶ Es evidente pues, que desde ese año se vinieron dando, paulatinamente, cambios en la administración de justicia en el ámbito a que no hemos referido.

⁶ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. “*Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*”, 2da. Edición, Porrúa, México, 1998, P. 9.

No habremos de dejar de considerar el hecho que han pasado siglos en la evolución del contencioso administrativo en Francia, sin embargo, para los efectos de nuestro tema, es menester comentar que en la actualidad reviste una importante característica el hecho de que exista un recurso por exceso de poder en contra de la administración pública. Este medio jurisdiccional procesal tiene como finalidad impugnar el acto mediante alegaciones contra la ilegalidad y se solicita la invalidez del mismo mediante la nulidad. No obstante, también el juez no solo se limita a declarar la invalidez sino también puede sustituir a la administración pública dictando un acto conforme a derecho, o puede establecer ciertos parámetros en los que se debe de conducir ésta acordando la reparación de daños y perjuicios con lo cual por medio del consejo de estado (órgano jurisdiccional) se cumplimenta lo resuelto en perjuicio de la autoridad administrativa por no hacerlo de manera voluntaria.⁷

Una muy peculiar característica revestía al contencioso en España. Aquí se seguía el juicio en la forma prevista para el proceso civil, ya que la legislación preveía tribunales de los llamados ordinarios administrativos de primera instancia. Asimismo, los consejos y quienes fungían como consejeros provinciales podían ser removidos mediante algún medio por el cual se puede refutar la mal llamada competencia subjetiva, (capacidad subjetiva) y no permitir que conocieran del caso, como se hace en materia civil para los juzgadores.⁸

En la actualidad la constitución española establece por un lado en su artículo 24.1., el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva a través de los juzgadores o tribunales con competencia para ello, y vincula los derechos e intereses legítimos lo cual permite la protección garantista de la jurisdicción contenciosa administrativa, y por otro, en el artículo 106.1., establece el control de la legalidad de la actividad administrativa a través de los tribunales. Con ello se refuerza el carácter revisor de la jurisdicción contencioso. Pero más allá de eso, la materialización de ello se ve proyectada en el artículo 117.3., que establece la

⁷ Vid. NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, “*La Jurisdicción Contencioso Administrativa en el Contexto de los Estados Democráticos*”, p. 22., en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx. <http://biblio.juridicas.unam.mx>.

⁸ TREVIÑO GARZA, Op. Cit. P.11.

potestad del ejercicio jurisdiccional en todo los procesos, cualquiera que fuera la naturaleza de la materia, para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo cual da por zanjado y finiquitado la libre autodeterminación de la administración pública.⁹

En Italia, por su parte, se hace referencia al contencioso, desde la perspectiva del sistema mixto, pues el modelo de la actividad jurisdiccional para dirimir controversias derivadas de la actividad administrativa en contra de particulares, se guía por la característica de que se sigue en relación a atacar los actos de la administración pública que afectan, por un lado, los derechos subjetivos y, por otro, los intereses legítimos. Los primeros, deben impugnarse en jurisdicción ordinaria (tribunales ordinarios de primera instancia); los segundos, ante los órganos jurisdiccionales regionales de carácter administrativo o ante el Consejo de Estado.¹⁰

Mediante la Ley nº 205, de 21 de julio de 2000, denominada como disposiciones en materia de justicia administrativa, completa una reforma que se alinea al sistema de justicia administrativa en un orden sistemático y novedoso de tipo europeo.¹¹

Con dicha Ley, que modifica la distribución de competencias entre el consejo de Estado y los tribunales administrativos regionales, y atribuye al juez administrativo los instrumentos y los poderes del juez ordinario en sede cautelar, se lleva a cabo una profunda adaptación de la justicia administrativa italiana, ampliamente demandada por la doctrina (en especial tras el pronunciamiento de la Corte de Casación), ante la insuficiencia de medidas con las que garantizar la tutela judicial en esa sede, tanto de los derechos subjetivos en los supuestos de jurisdicción exclusiva, como de los intereses legítimos en los otros supuestos. La reforma, en lo sustancial, tiene como finalidad la tutela cautelar, y con ella el juez administrativo tiene el poder de adoptar las medidas cautelares que considere más

⁹ NETTEL BARRERA, Op. Cit. P.13

¹⁰ COSCULLUELA MONTANER, Luís, “Manual de Derecho Administrativo I”, Duodécima Edición, Editorial Civitas, 2001, PP. 487 y 488.

¹¹ Vid. DIEZ SÁNCHEZ, JUAN JOSÉ, “La Justicia Administrativa en Europa”. Anotaciones en torno a su evolución hacia un sistema de plena jurisdicción y sobre otros retos actuales, P.63., en http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/03_DCADezSAInchez.pdf.

idóneas, según las circunstancias, para asegurar interinamente los efectos de la decisión del recurso. Entre ellas la posibilidad de emitir *ordinanze*, de diferente naturaleza, incluidos los recursos en que se invoque un interés legítimo, al permitir que el juez contencioso imponga sentencias de condena y por supuesto condenas patrimoniales, «en los procesos en que se dilucida un interés de este carácter y a ejecutarlas forzosamente por sí mismo, o a haber impuesto preventivamente a la Administración todo género de medidas cautelares, sin limitación alguna».¹²

En el sistema alemán¹³, por ejemplo, lo atinente al contencioso administrativo se señala como el sistema pleno garantista y como el más depurado, dado que las acciones y recursos que se emprenden mediante él, se ajustan a la naturaleza de cada litigio, asimismo el conjunto de medidas cautelares y la potestad de ejecutar sus resoluciones condenatorias dan cabida al principio de la tutela judicial efectiva que versan las disposiciones constitucionales y legales emitidas.

Así, por ejemplo, el artículo 19 de la Ley Fundamental de Alemania, en su apartado 4, frases 1, expone que toda persona tiene derecho a acudir a la vía judicial cuando sus derechos son vulnerados por el poder público, incluso en este caso se abre el abanico para que pueda solicitar la tutela, ante un juzgador ordinario, aún cuando no haya tribunales especializados en materia contencioso administrativa. Esta disposición se determina vía jurisprudencial como garantía judicial y norma con rango constitucional de naturaleza procesal. Además el artículo en comento se reserva en el apartado de los derechos fundamentales lo cual implica también una jurisdicción contenciosa administrativa de carácter garantista.

No es objeto de este estudio, hacer una remembranza con el matiz científico; pero sí dejar unas pequeñas líneas en cuanto a la historia del contencioso se refiere y en lo que atañe a algunos países de Europa. Por ello, consideramos propicio, para no hacer tediosos los comentarios de nuestra charla y cumplir más pronto de lo previsto con nuestro objetivo, finalizar y dar pasó al transitar de la justicia fiscal y administrativa en México.

¹² Ibidem. P. 63 y 64.

¹³ NETTEL BARRERA, Op. Cit. PP. 23 y 24.

3. En México: orígenes del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa

En el vasto camino del contencioso en el territorio mexicano, se ha dado vida a un sin número de leyes y reglamentaciones que han pormenorizado con lujo de detalles el actuar de los tribunales de lo contencioso.

Así por ejemplo, se presupone, como se explica en varias ideas vertidas por la doctrina, que este órgano jurisdiccional tuvo sus inicios en el año de 1937. Sin embargo, se dice también que hubo algunas normas que tenían relación con éste anteriormente a esa fecha. Se trata de las leyes para el arreglo de la tesorería de lo contencioso-administrativo, del 25 de mayo de 1853; de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, y de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936.¹⁴

Mención especial se le debe a la Ley de la Tesorería de 25 de mayo de 1853, pues su precursor fue, ni nada más ni nada menos que don Teodosio Lares. Esta es, aunque con unos desacuerdos doctrinales como ya se dijo, la primera ley que se aprobó en este ámbito, la cual recibió el nombre de la “ley lares” en honor a su autor. Dicha norma jurídica, marcó una impronta en la historia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Empero, también fue considerada por los Tribunales de la Federación de inconstitucional, pues se argumentó sobre el contenido de ella, una contradicción al principio de la división de poderes que había sido enarbolado desde Jonh Locke y Montesquieu hasta esa época.¹⁵

Consideramos de no menor importancia comentar la función que tuvo, y quizá la de mayor trascendencia en la vida jurídica del país, después de la Constitución, pues ella misma fue corolario de la expedición de las Bases sobre la Administración de la República hasta la promulgación de la Carta Fundamental de México del 23 de abril de 1853.¹⁶

¹⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, “*De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o Ilegitimidad*”, Novena Edición, Porrúa, México, 2000, P. 61.

¹⁵ MONROY MENDOZA, Luís Gabriel, “*Manual del Juicio Contencioso Administrativo, ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa*”, Taxxx Editores, México, 2004, P. 17.

¹⁶ Idem.

Las bases de 1853, establecieron un consejo de Estado, similar al del modelo Francés, cuyas funciones también eran más o menos análogas. Este contaba con un cuerpo integrado por cinco consejeros que conocían de los asuntos de lo contencioso-administrativo. Estos tenían la peculiaridad de ser Licenciados en Derecho, designados por el Ejecutivo Federal. La competencia de dicho órgano se constreñía a ciertos conflictos inherentes a obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos, y rentas nacionales; a actos administrativos de policía, comerciales e industriales, inherentes al interés general; y, hermenéutica, cumplimiento y realización de otros actos administrativos en general.¹⁷

Por otro lado, en lo que atañe a la Ley de la Tesorería, se estipulaba en el capítulo V, un proceso de oposición que se dirimía frente al Juez de Distrito de la jurisdicción de la contraparte, dentro del plazo de 30 días posteriores al que se otorgó la garantía del interés fiscal y el generado por la erogación de la ejecutivo. Sin embargo, se debía entender que en ninguno de los casos la misma podía quedar comprendida por los bienes derivados del secuestro o embargo realizado por la autoridad administrativa. Fenecido el plazo de los días mencionados y sin formularse la demanda, se daba por admitida en perjuicio del particular la resolución de la autoridad de la administración. Por lo tanto, si esta no recibía noticia de haberse interpuesto la queja, ese simple hecho daba pie a que se culminara el procedimiento de ejecución en sede administrativa. Y aunque la Corte dio un apoyo férreo a esta figura en esa etapa, se consideró al final de cuentas que dicho juicio constituía un tedioso y tardado medio de impugnación, en razón de que se consideraba improcedente el amparo cuando existía algún medio de defensa anterior, lo que hacía al juicio tardado e insuficiente para resolver los conflictos entre la administración y los particulares.¹⁸

Consecuentemente al antecedente inmediato anterior, en el año de 1936 la justicia que se impartía en el juicio mencionado, se trasladó a un órgano jurisdiccional ordinario para que conociera de tales conflictos, pues se creó el Tribunal de Justicia Fiscal de la Federación, en la Ley de Justicia Fiscal del 27 de

¹⁷ Ibidem, P. 18.

¹⁸ MARGAIN MANAOUTOU. Op. Cit. PP. 64 y 65.

agosto de 1936. Esta preveía que el Tribunal resolviera estas controversias; pero lo hacía de manera delegada, ya que se emitían las resoluciones en nombre del ejecutivo federal, lo que propició una gran crítica en razón de las opiniones de los criterios sustentados por la Corte de Justicia.¹⁹

Posteriormente a la mencionada ley se expidió, el día 1 de enero de 1939, el Código Fiscal de la Federación, por lo cual dejó de tener vigencia la misma hasta el 31 de diciembre de 1938. El contenido de la anterior norma, fue recogido en lo sustancial por la nueva. Se caracterizó porque no ofrecía mayor problema a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni a los sujetos obligados a contribuir.²⁰

A pesar del cúmulo de reformas a las que fue sometido el Código Fiscal mencionado, se mantuvo en vigor durante el largo trayecto de 28 años. Esta razón fue una de las que el ejecutivo nacional ponderara, en la exposición de motivos, para poner en manos de los Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de nuevo Código Fiscal, cuya aprobación se dio hasta el día 29 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 1º de abril de 1967. Los postulados que se manejaban en él, se encontraban dispersos a lo largo de cuatro títulos, de los cuales nos interesa el último en razón de que aquí se estableció lo relativo al proceso contencioso administrativo.²¹

Le siguió a la vida jurídica, el Código de 1º de abril de 1983. Su contenido no dista del que se estableció en el anterior, por lo que sus novedades únicas fueron la centralización de todo lo relativo a recursos administrativos y al recurso de revisión que se puede interponer ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, por las autoridades demandadas cuando la resolución impugnada no les favorece.

En cuanto al tema de la sentencia de acuerdo con el antiguo artículo 267 del Código Fiscal de la época, se disponía que:

¹⁹ TREVIÑO GARZA... Op.Cit. P. 15.

²⁰ Ibidem. P. 16.

²¹ MONROY MENDOZA... Op. Cit. P. 27.

“La sentencia que pone fin al juicio puede reconocerla validez de la resolución²² impugnada o declarar la nulidad lisa y llana, o puede ser para determinados efectos...También se preceptúa que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aun cuando haya transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 67 del mismo código, es decir, el de caducidad de las facultades de las autoridades. Si se interpone algún recurso contra la sentencia, el plazo para su cumplimiento se suspenderá temporalmente, hasta dictarse la resolución que ponga fin a la controversia. Lo anterior constituye un principio de control del cumplimiento de los fallos del tribunal fiscal, que significa un avance hacia la plena jurisdicción, pues los ordenamientos anteriores al actual Código Fiscal no contenían ninguna disposición al respecto. Sin embargo, el incumplimiento dentro del plazo señalado solo se puede combatir mediante el juicio de amparo, toda vez que el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo establecido en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Propio Tribunal, no tiene facultades para hacer cumplir sus fallos.”

Derivado de lo anterior observamos, que a pesar de haber sido una época en la cual se dio una serie de expediciones de normatividad que regularon el actuar de las figuras análogas al Tribunal y al contencioso, en ninguna de ellas se hizo énfasis o legisló a la parte atinente de la ejecución de las sentencias del tribunal federal, incluso hasta hoy en la actualidad que fue expedida la legislación que actualmente se encuentra en vigor: la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esta última ley en comento, fue publicada el primero de diciembre de 2005 y entró en vigor el día 1 de enero de 2006. A través de ella, consideramos se genera una impronta en la justicia contencioso administrativo federal, y de ahí que se proyecte una especie de ejemplo para los demás ámbitos donde se desarrolla esta figura en los gobiernos locales. Pues es a partir de ella que se da materialización a uno de los más grandes anhelos de la justicia fiscal administrativa al dar la pauta

²² LOMELÍ CERESO, Margarita, “*Revisión de los Principales problemas de la estructura del juicio de nulidad*”, en Justicia Administrativa, Editorial Trillas, México, 1987, P.108.

para que el tribunal federal de una vez por todas tenga autonomía plena, ya que puede ejecutar a plenitud sus fallos y considerarse como un verdadero órgano jurisdiccional que cuenta con jurisdicción plena, de acuerdo a lo dispuesto, según se observa, por el artículo 58, fracción I, inciso C) y la fracción II, Incisos b), párrafo segundo y f).

En estos supuestos, se regula y establece la figura de la ejecución de la sentencia. Por un lado, en la primera de las fracciones se especifica que el Tribunal, por conducto del Pleno o las Salas Regionales, y cuando la naturaleza del acto lo permita, podrá designar a un servidor público para que a través de él se dé cumplimiento a la sentencia que haya emitido; y con la segunda fracción e incisos mencionados, se dio un paso más adelante en esta materia. En ella se expresa que el particular tendrá la opción de acudir de nueva cuenta ante el tribunal que dictó la sentencia, para exponer mediante una queja por escrito en el que se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto. Pero además que en el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declararán procedente el cumplimiento sustituto y ordenarán instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles. De tal suerte que el particular no quede en estado de indefensión porque el tribunal no pueda dar cumplimiento a la sentencia que él mismo haya pronunciado.

4. El contencioso administrativo en el Estado de Sinaloa

Pues bien, ahora toca dar un breve repaso a la justicia administrativa en el Estado de Sinaloa.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo local, tiene su sustento jurídico actual en nuestra norma suprema, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 116, fracción V. A través de ella se otorga facultad a las legislaturas locales, para expedir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena

autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Sin embargo, hay que acotar este dato, pues fue mucho antes de que ésta norma constitucional se expidiera a nivel federal en nuestra norma suprema, y que se diera vida al Tribunal Contencioso Administrativo en el Estado de Sinaloa. Diez años antes de que la norma en comento saliera a la luz, el constituyente sinaloense con visión futurista, propuso en la Constitución local la inserción de un nuevo artículo para dar vida a esta institución. Es en el artículo 109 Bis, donde se da entrada a la justicia contencioso-administrativa, para que a través del órgano jurisdiccional competente se pudieran resolver los conflictos entre la administración pública estatal y lo particulares. El artículo en comento se redactó de la manera siguiente:

“Se instituye la jurisdicción administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y, en su caso la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del Estado o de los municipios para lo cual podrán crearse tribunales administrativos, dotados de plena autonomía, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones”.²³

Como complemento a lo que aquí comentamos, y aunque no ahondamos en los aspectos de la justicia administrativa local en todo el país, si interesa en la parte que atañe a Sinaloa lo que nos comenta la dilecta jurista sinaloense Gabriela María Chaín Castro, puesto que asevera al igual que nosotros lo siguiente:

Así en la década de los setenta, es decir, *antes de la reforma constitucional al artículo 116, fracción IV, (hoy V)*, se instalaron por su orden los tribunales del Distrito Federal en Sinaloa, Tamaulipas y Sonora; en los años ochenta se instituyeron en Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Baja California y Veracruz; en los años noventa se crearon en Morelos, Nuevo León, San Luís Potosí, Colima y Tabasco; y en la primera década

²³ CHAÍN CASTRO, Gabriela María: “La función jurisdiccional ejercida fuera del Poder Judicial en el Estado de Sinaloa, véase en “*30 años de la Justicia Administrativa en Sinaloa. Obra conmemorativa de la Jurisdicción Administrativa en Sinaloa*”, México, 2006, P.58.

de este milenio se integraron en Aguascalientes, Zacatecas y Nayarit, y en enero de 2006 en Durango.²⁴

La proyección de esta norma constitucional vino a dar sustento del actuar de una institución novedosa en nuestra entidad federativa; pero su organización se dio a partir del día 29 de abril de 1976, fecha en que se expide la Ley de Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa, la cual entró en vigor a partir del día tres de mayo del mismo año. Más tarde el 26 de marzo de 1993, se expediría la nueva Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, que abrogó a la anterior. Esta Ley tuvo sus aciertos, a través de las reformas que más adelante se le harían el 26 de diciembre de 1994; 8 de abril de 1998 y el 16 de abril de 2001, respectivamente, tales como: ampliar el haz de competencia del órgano jurisdiccional al ámbito fiscal y administrativo, así como establecer una estructura más ad hoc a un órgano jurisdiccional de tal naturaleza, representado en una sala superior conformada de manera colegiada, y el establecimiento de las salas regionales zona centro, sur y norte, como órganos jurisdiccionales unitarios.²⁵

Y aunque nuestro tribunal ha tenido grandes avances, nada se ha expresado en torno a la ejecución de la sentencia para sustituir a la autoridad en el cumplimiento de la resolución definitiva que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo emita, y hasta ahora en la actualidad permanece incólume la ley de referencia en torno a este aspecto; es decir, no ha tenido reforma alguna para cambiar el estatus de órgano jurisdiccional de mera nulidad a uno de plena jurisdicción, como ya se hizo a nivel federal.

Así pues, hemos tocado, aunque a manera muy simplista, en el derrotero por el cual nos encausamos, algunas cosas que atañen al paso de la justicia contencioso administrativa tanto en el ámbito internacional, como federal y de nuestra entidad, respecto de la ejecución de la sentencia en el devenir histórico.

Sin embargo, antes de entrar de lleno a la propuesta que habremos de hacer más adelante, estimamos oportuno desarrollar algunos temas que consideramos de

²⁴ CHAÍN CASTRO, Gabriela María, *“La Justicia Administrativa en México, Segundo Congreso Iberoamericano”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, P. 101.

²⁵ Cfr. Idem.

interés, para poder comprender la naturaleza de los tribunales con jurisdicción plena en relación con la ejecución de la sentencia: la jurisdicción y la jurisdicción plena.

III. EL CONCEPTO DE JURISDICCIÓN

La jurisdicción no escapa al ámbito donde se desarrolla el proceso de nulidad en el contencioso administrativo local. Sin embargo, en este trabajo no podemos abordar de manera extensa el concepto de jurisdicción porque no se pretende ahondar en un tema que bien podría ser parte de un capítulo de un libro o un libro completo. Dicho lo anterior, nos permitimos retomar unas ideas en torno a este concepto que nos otorgan algunos juristas.

El eminente jurista (QEPE) Dr. Gonzalo Armienta Calderón, nos dice que el vocablo jurisdicción, como sinónimo de actividad jurisdiccional, es el que acepta, pues es el que se ha retomado en los postulados del derecho procesal y deja para el derecho constitucional el estudio y determinación de la potestad jurisdiccional que hace referencia al estado lo cual es por ende el vínculo directo con la cuestión política...por lo que sí se da otra acepción a la jurisdicción se hará de manera errónea y pierde el sentido o rigor científico.²⁶

Conforme a Giuseppe Chiovenda²⁷ la “jurisdicción puede ser definida la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva”.

Otra noción más, se desprende de la doctrina argentina, al difundir la idea de que la jurisdicción consiste en la potestad pública realizada por uno de los órganos del Estado, por mutuo propio o por solicitud de parte, al estar facultado así por la norma de la cual se desprende un procedimiento en el que surge, a su vez, la verdad

²⁶ Cfr. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *“Teoría General del Proceso. Principios, Instituciones y Categorías Procesales”*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, P. 56.

²⁷ CHIOVENDA, Giuseppe, *“Instituciones de Derecho Procesal Civil”*, trad. de E. Gómez Orbaneja, V. II., *“Las Relaciones Procesales (la Jurisdicción y los Sujetos del Proceso)”*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1954, P.2. Vid., También ARMIENTA CALDERÓN... Op.Cit. P.50.

tangible de los sucesos acaecidos y controvertidos, por lo que la ley actúa en la resolución final para propiciar el cumplimiento de esta.²⁸

La jurisdicción también ha tenido otras acepciones, o se ha empleado, equivocadamente. —cuando menos a implicado en alguno de sus puntos otro concepto de derecho procesal: la competencia.— Se le denota a veces con otras cuatro formas: se le confunde y se hace alusión, a través de ella, a la cuestión del ámbito territorial, lo cual viene a ser un error, pues el actuar de un órgano dentro de un determinado territorio siempre ha sido —y en eso sí coincide rotundamente la mayor parte de la doctrina— algo que se desprende de la competencia; se ha considerado como término análogo a la mismísima competencia, pero al igual que en el anterior, parte de una premisa equivocada, puesto que la palabra jurisdicción, se dice, atañe a la función del juzgador, mientras que la competencia es un concepto que se aplica a todos los órganos del Estado —y no sólo a los miembros del poder judicial— indicando el ámbito donde aquellos pueden ejercer sus funciones —espacio, materia, etc.—; en otro sentido, se dice que es la conjunción de órganos jurisdiccionales que forman parte de una misma estructura (sistema) o competencia en una misma rama. Por eso es que en las primeras a veces se habla de “jurisdicción federal” y de la “jurisdicción del Distrito Federal”. En las segundas, de “jurisdicción del trabajo, militar y administrativa”;²⁹ por último, también se le ha postulado con la noción de hacer justicia cuando se parte de la idea de que la jurisdicción es una función del Estado, y sí se prohíbe por aquél la posibilidad de solucionar el conflicto mediante mano propia, entonces el Estado asume la titularidad de la impartición de justicia, a través de los órganos jurisdiccionales del poder judicial.³⁰ En materia contencioso administrativa, hay que decirlo, se sigue la suerte de una jurisdicción especial a través de tribunales especializados —el tribunal de justicia fiscal y administrativa a nivel federal y los tribunales contenciosos administrativos en las entidades federativas— que si bien es cierto no forman parte

²⁸ Vid. PODETTI, Ramiro J, “*Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil*”, Ediar Editores, Buenos Aires, Argentina, 1963, PP. 351 y 352.

²⁹ OVALLE FAVELA, José, “*Teoría General del Proceso*”, Editorial Harla, UNAM, México, 1991, PP. 103 y 104.

³⁰ Vid. ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, citado por OVALLE FAVELA, en “*Teoría General del Proceso*”, Op. Cit. P. 105.

del poder judicial orgánico, dado que no están formalmente insertos dentro de la estructura de éste, empero sí ejercen jurisdicción para dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares a virtud de la expresa disposición constitucional, lo cual a su vez les da el carácter un tanto cuanto de autónomos a este tipo de instituciones al menos en el aspecto formal.

Una vez dicho lo anterior, damos paso a explicar el concepto de la jurisdicción plena. Para cumplir con el objetivo anteriormente trazado, nos apegaremos a ciertos criterios partiendo de la idea que ya se ha esbozado en torno a la de jurisdicción.

1. La jurisdicción plena

Como lo habíamos expresado en líneas anteriores, pasaremos a desglosar someramente el concepto de la jurisdicción plena, y ver cuáles son las diferencias entre ésta y la jurisdicción; claro desde nuestro muy particular punto de vista.

La jurisdicción no sólo contiene el conocer y juzgar el derecho, sino conlleva la necesidad de coaccionar, aplicar y ejecutarlo, es decir hacer valer sus resoluciones para que el derecho se eficaz. Estos cinco puntos son inexorables para que pase los órganos jurisdiccionales de ser un simple órgano que cuenta con concepto de jurisdicción —dice el derecho— a uno de jurisdicción plena —no solo dice el derecho, sino que también lo materializa—. En ese sentido, cuando los órganos del Estado —principalmente el poder judicial— no pueden cumplir con alguna de las hipótesis mencionadas, la jurisdicción no la tienen completa; pero tienen jurisdicción en algún sentido. Y sí es el caso contrario, cuentan con jurisdicción plena, cuyas premisas son imprescindibles para la buena marcha de un estado de derecho, pues está en juego uno de los valores más ingentes de un Estado Democrático: la impartición de justicia pronta y expedita.

En ese sentido existen opiniones muy similares a lo expresado aquí de los conceptos de jurisdicción plena en el foro de la práctica procesal con relación al contencioso-administrativo local, y aun cuando a veces se piensa en esa sede que sí se ejecutan la sentencias, nosotros pensamos que no ha se ha dado el paso importante y por tanto continua siendo de simple anulación, porque a nuestro entender no cumple con los cinco requisitos que mencionamos anteriormente.

La jurisdicción en otra acepción muy similar a la jurisdicción plena, se puede interpretar como aquella que se ejercita de forma tal en un juicio, con competencia para instruirse, tramitar y resolver lo resuelto. Pero somos sabedores de que esta postura no cumple con todos los requisitos que habíamos acotado con anterioridad, y por tanto podemos decir que solo se quedó en el simple concepto de jurisdicción en algún sentido; empero, se acerca mucho al punto toral que nos ocupa en este rubro, pues interesa dejar en claro, para los efectos de este trabajo, la diferencia de los dos conceptos y la importancia que reviste la ejecución de la sentencia, que como se ve pareciera ser que si no existe la *ejecutio* en las facultades de los juzgadores, no se puede acceder a una jurisdicción plena.

Para Vázquez Alfaro³¹ existen cuatro categorías definidas para la jurisdicción administrativa: a) la que considera la especialidad de la jurisdicción, que en todo caso engloba aquella que se considera genérica y la jurisdicción tributaria. En cuanto a esto, al menos en el sistema mexicano ha variado dado que se estimó por el legislador que la materia tributaria se subsume en la administrativa dada la naturaleza en el ámbito en el que se desenvuelve; b) por la amplitud de las facultades de los tribunales administrativos, que de acuerdo con lo que el expresa se hace referencia a la jurisdicción retenida, delegada y la de plena autonomía; c) según las pretensiones deducidas y los efectos de la resolución, entre las que se encuentran la jurisdicción de nulidad y los procesos de jurisdicción plena; d) de acuerdo con los motivos aducidos para impugnar los actos administrativos, en la cual encontramos a la jurisdicción de legitimidad y de mérito.

Para el caso del presente trabajo nos interesa aquella parte relativa a la tercera categoría cuando este autor³² describe la justicia administrativa conforme a las pretensiones deducidas y los efectos de la resolución, pues nos dice que esta se presenta cuando un tribunal que conoce en materia administrativa las sentencias que emite solo surten efectos de para declarar la nulidad de un acto o resolución que se le atribuyen a una autoridad administrativa y que por ende deberá sustituir los actos realizados en razón de que fueron nulificados y por ende el ejercicio de la

³¹ VAZQUEZ ALFARO, José Luís, “Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, PP. 33 a 38.

³² Ibidem, P. 37.

jurisdicción del órgano solo será de mera nulidad. Y por cuanto a los de Plena Jurisdicción nos explica en este tipo de procesos el actor quien entabla una demanda contra el estado tiene la potestad de deducir pretensiones de carácter declarativo, constitutivas o bien de condena; y en contra parte el órgano jurisdiccional tendrá la obligación de emitir una sentencia conforme a la pretensión del actor y a lo que haya probado, y en todo caso establecerá la ilegalidad del acto y por ende su nulidad pero no solo eso sino que también podrá disponer de las medidas que considere necesarias para satisfacer sus pretensiones.

Las posturas que adoptó nuestro sistema mexicano para los órganos judiciales al retomar los matices del sistema angloamericano, constriñen su acción a revisar los actos o resoluciones de la administración pública cuando no son facultades del tribunal fiscal administrativo de anulación. En el caso de Sinaloa y muchos otros órganos jurisdiccionales sobre esta materia es así.

Lo anterior dado a que las resoluciones finales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, se impugnan mediante el amparo directo ante el Colegiado de Circuito, de la jurisdicción de la sala que la emitió cuando la controversia se convierte de ilegalidad a inconstitucionalidad, y en revisión ante el Pleno del Tribunal de nuestro Estado, cuando la controversia es de mera ilegalidad.

En el orden jurídico local nuestro, la justicia contencioso-administrativa de plena jurisdicción, se ventila únicamente ante Tribunales del Poder Judicial Federal; y en el ámbito federal, se dirime ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obstante que también se puede dirimir, en última instancia, en el poder judicial orgánico. Es decir, para los efectos de nuestro trabajo, la ejecución de las resoluciones que afectan a los particulares por el tribunal local, en última instancia se tiene que acudir al poder judicial orgánico en amparo, para que éste en empleo de su facultad revisora diga si se ha empleado mal la normatividad aplicada y resolver que sí hay anomalías dentro de la resolución para proteger al quejoso y, con ello, se ejecute la sentencia resarcando al particular sus derechos; así en tanto no le notifiquen la cumplimentación de la ejecutoria en amparo, antes de ello no puede el tribunal suplir a la autoridad administrativa en su actuar. Por eso decimos,

una vez más, que el tribunal local no es de jurisdicción plena, sino de anulación únicamente.

En esa tesitura, existen algunas diferencias que caracterizan a cada uno de los órganos contencioso-administrativos de nulidad de los de plena jurisdicción, y que aún perviven en sus estructuras. En el primero, se centra la discusión en la trasgresión del derecho subjetivo violado, es decir, en la afectación de alguna garantía individual relacionada con el juicio donde se emitió la resolución del tribunal contencioso; en el otro, trasgresión a la ley. En el de nulidad, no se comprenden medios para hacer efectiva la resolución emitida; en el de plena jurisdicción, sí se cuenta con ellos. Por último, la resolución en el primero es de efectos erga omnes; y en el segundo surte efectos inter partes.

Ahora bien, para que nos quede claro si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local es o no de jurisdicción plena, revisaremos cuales son los tipos de sentencias que existen en el derecho procesal, y enfocar cuál de ellas desde la postura legislativa, a la luz de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, tiene conexión con las características de las resoluciones que emite el tribunal.

En ese aspecto existen tres tipos de sentencias: 1. Declarativas: que son aquellas que lisa y llanamente se constriñen a afirmar o negar la pretensión jurídica del que promueve. 2. De condena: las cuales consisten en producir el efecto instantáneo de originar, cambiar o fulminar un derecho de alguna de las partes en el juicio. 3. Constitutivas: se les denomina así, porque implican la imposición de una obligación al que se le negó la razón en el proceso, de dar, hacer o no hacer algo.

La ley local vigente en su artículo 95, nos dice que la sentencia en materia contencioso administrativo podrá tener los efectos de reconocer la validez del acto impugnado; declarar la nulidad del acto impugnado; declarar, la nulidad del acto con el objeto de fijar algunos efectos de la resolución; decretar la modificación del acto impugnado; declarar la configuración de positiva ficta; y por último, absolver o condenar a la autoridad al cumplimiento de la obligación reclamada.

Si somos observadores, nos daremos cuenta pues, que a lo largo del mencionado precepto se habla únicamente de reconocer, declarar y decretar tales

o cuales cuestiones, salvo en la última parte donde se asoma muy sutilmente una mención de que también el Tribunal emite sentencias de condena. Por lo tanto al referirnos a las resoluciones declarativas o de reconocimiento por parte del Tribunal, debemos decir en ese aspecto que sólo constituyen o caracterizan a un tribunal de nulidad; y en lo relativo a las sentencias de condena emitidas por el mismo, cuando impone a la autoridad demandada cumpla con una obligación determinada, somos partidarios de que son una ficción de las declarativas, pues en el fondo solo señalan la conducta a adoptar por el demandado (autoridad). Y por lo que se refiere a las de reconocimiento, ahí se le da la razón a la autoridad, y en cuanto se refiere a las resoluciones donde el tribunal decreta la modificación, ahí sólo se manifiesta un acto modificadorio, pero en ese aspecto también corresponde hacerlo a la administración pública. En suma, el hecho de que se dicte una resolución en este sentido para cumplirse en tal o cual forma, no pasa de ser una simple proposición del tribunal si se deja la ejecución a la administración pública, la cual podría utilizar algunos medios para tergiversar el sentido de las sentencias.

En esa tesitura, si debemos entender en lo atinente a sentencias de condena y constitutivas, que para éstas necesariamente se requiere que el tribunal pueda llevar a cabo la modificación de un estatus determinado entre la administración y el particular, entonces debemos concluir que materialmente el órgano jurisdiccional mencionado no puede imponer sentencias de esta índole, ya que por sí sólo no modifica nada en tanto la última decisión la tenga la administración pública.

Lo anterior también se puede constatar de lo dispuesto por los artículos 98 y el 103, con relación al 102, 104 y 105 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, pues al hacer una interpretación literal de las normas en comento, desprendemos que en la primera de las hipótesis, el tribunal cuando declara fundada la acción del demandante sólo deja sin efectos el acto impugnado y fija una postura para la autoridad con tal de que emita una resolución y sea ésta misma quien la ejecute. Y en las subsecuentes hipótesis el caso de los artículos posteriores, el tribunal de oficio o a petición del demandante está facultado para declarar la ejecutoria de la sentencia; y si se trata de una sentencia favorable al particular o que contenga una obligación de hacer o de condena, el efecto inmediato

consiste en notificarla a la autoridad, solicitándole un informe para que comunique al tribunal su cumplimiento, pero más adelante se acota en el artículo 103, que puede darse el caso de incumplimiento de la sentencia; su cumplimiento excesivo o defectuoso; la repetición, del acto declarado nulo o inválido y asimismo de no haber rendido el informe de cumplimiento de la sentencia, por lo que en estos casos se impone una multa a la autoridad omisa y se comunica a su superior jerárquico la actitud de desobediencia para que la conmine a cumplir; sin embargo, en un párrafo segundo, del mismo numeral, se explica que sí aún así no se da cumplimiento a la sentencia el tribunal puede decretar la destitución del servidor público requerido cuando no se trate de aquellos que cuentan con fuero constitucional, porque aún más si se trata de alguien que si cuenta con él, se le tiene que dar vista al Congreso local para que determine la destitución. Los mismos efectos se surten para el caso del incumplimiento de la suspensión del acto impugnado, cuando la autoridad es omisa para su materialización, según el artículo 105.

En suma, sí la ejecución de la sentencia se deja en manos de la autoridad administrativa o en otra autoridad ajena al tribunal, y en su caso sólo se impone una multa u ordena dicte otra resolución en determinados términos, así como se ordene la destitución de la autoridad obligada al cumplimiento de la misma, no queda lugar a dudas que la realidad —aunque anhelemos que fuese de otra manera— es que puede darse el caso de que no se observe lo dispuesto por las sentencias en materia contencioso administrativa local; pero además, que no se restituya al pleno goce de sus derechos al particular afectado.

Por otro lado, a manera de reflexión nos preguntamos ¿acaso con la imposición de multas a las autoridades o destitución de los servidores públicos, se resuelve completamente el problema a los particulares que se ven afectados en sus intereses? A nuestro juicio, consideramos que no. El fin implícito que tiene el órgano jurisdiccional de impartir justicia no queda satisfecho en su totalidad con esta medidas, pues sí se impone una multa a la autoridad ésta simplemente cumple pagándola; o bien, empero, sí es destituido el servidor público, el status jurídico del gobernado seguiría siendo el mismo que al momento de interponer la demanda de nulidad, en virtud de que la decisión del tribunal no es para suplir a la autoridad en

el cumplimiento de la sentencia, sino imponerle una sanción o destituirla cuando se dan los casos referidos en las hipótesis normativas antes referidas, lo que en nada vincula al particular que solicitó la tutela de sus derechos afectados.

Por ello, además de las resoluciones declarativas y de condena, debe el tribunal emitir sentencias constitutivas; claro, con la consecuente facultad de poder ejecutar sus resoluciones finales, en virtud de no poder materializar el tribunal — hasta ahora— nada si el legislador no le da la pauta a seguir para poder ejecutar sus fallos.

Consideramos, para finalizar este apartado, ha quedado meridianamente clara la distinción entre un concepto y otro: la jurisdicción de nulidad y la jurisdicción plena. En ese sentido, una vez acotado lo anterior, pasaremos al punto final que tiene relación con los dos conceptos prefijados y a la parte culminante en el proceso contencioso administrativo local: la ejecución de sentencia en materia contencioso-administrativa.

IV. LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. El contencioso administrativo de Sinaloa y la inexistente facultad para ejecutar sus resoluciones

Para introducirnos al tema de la ejecución de sentencia en materia contencioso-administrativa, como ya lo apuntamos líneas arriba, partimos de la base —aunque parece paradójico— de que el tribunal no cuenta con la facultad de ejecutar sus sentencias.

Para ello, abordaremos grosso modo, el problema de fondo del cual se deriva esta problemática.

2. La omisión legislativa relativa a la ejecución de la sentencia en el ámbito del contencioso administrativo local

Aquí es donde cabe preguntarnos ¿por qué el tribunal no cuenta con las facultades para ejecutar sus propios fallos? la respuesta la encontramos en el ámbito político, que a decir verdad no es óbice para que se pueda llevar a efecto, o cuando menos no es un argumento contundente que pueda derrotar a las razones de la justicia.

No hay alguna razón jurídica de peso que pueda convencer en el sentido de justificar la falta de materialización de las resoluciones por medio del tribunal. Simplemente, desde el origen de la figura del contencioso en nuestro Estado, — incluso en algún tiempo en el ámbito federal también se tenía esta problemática— el legislador no ha querido o por costumbre no ha puesto énfasis en este tema, pues se pondera que este órgano como es un apéndice del Poder Ejecutivo, ya que no pertenece a la estructura orgánica del Poder Judicial, no tiene la fuerza necesaria para imponerse mediante el uso de la coacción ante el Ejecutivo. Ello, en virtud de que existe aún, una muy añeja tradición de ejecutar las resoluciones a través de la Corte, e incluso sanciones fuertes para las autoridades que incurrieran en incumplimiento de sentencias de amparo. Por eso, además de que se supone una falta de arraigo, tradición y fuerza política para sostener e implantar sus posturas en la resoluciones que emita en contra de la administración pública, se determina que el órgano jurisdiccional a que aludimos, no pueda —y hasta la fecha— contar con dichas facultades, lo cual no es más que una razón política o de conveniencia política.

Hoy en día, nuestra máxima norma constitucional establece: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma...Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”. En consecuencia, si se trata de los particulares, al tener prohibida dicha posibilidad, es al Estado, por medio de los tribunales, a quien corresponde impartir justicia pronta y expedita en apego a las resoluciones que ellos emitan.

El legislador ordinario de Sinaloa, ha soslayado —en una clara y flagrante omisión legislativa— este derecho fundamental en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa local con relación al dispositivo constitucional referido,

pues el constituyente de 1917, en primer término, al establecer en nuestra norma suprema la obligación de emitir leyes que garanticen la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, impuso también el consecuente derecho para los particulares de que se les imparta justicia a través del cumplimiento de las sentencias mediante su ejecución, lo cual no tiene contemplado dentro de su contenido la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, así como ningún otro ordenamiento de los que se circunscriben a esta materia en el ámbito local. Por ello, es necesario equilibrar la balanza para llegar a una justicia verdadera.

Nada justifica una excepción para proteger de la aplicación de una ejecución de sentencia en contra de la administración pública. Sí se niega el *imperium* a la *iurisdictio*, es decir, sí se quita la posibilidad de que la sentencia sea ejecutable por la fuerza, entonces a qué se reduce la garantía tan solemnemente conferida por el constituyente originario al ciudadano. Por lo tanto, al gobernado que ha sido escuchado y venció en juicio a la administración, no le queda más que un pedazo de papel del que, mientras no se cambien los criterios, no podrá hacer uso alguno.³³

Al hacer un análisis comparativo con otros sistemas jurídicos, se concluye que tribunales de lo contencioso administrativo de otros países, similares a nuestros tribunales contenciosos administrativos, gozan tanto de la autonomía para dictar sus fallos como de hacer cumplir sus resoluciones mediante el poder de imperio que les otorga la ley, lo cual se traduce en una total independencia jurisdiccional, pues no se está a lo que en un momento dado decida alguna otra autoridad u órgano jurisdiccional no especializado en la materia al entrar en estudio de lo actuado por el tribunal. Nuestro Estado no puede quedar ajeno al acontecer en el mundo y tampoco como ya se dio a nivel federal en nuestro sistema jurídico.

Para finalizar este punto, sólo debemos hacer énfasis que dentro de un sistema legalista, para que las autoridades puedan llevar a cabo una determinada actuación, deben contar con las facultades expresas que bajo el imperio de la norma el legislador les otorga. Y es que así se desprende del principio de legalidad que

³³ Cfr. HUTCHINTSON, Tomás, “*El Proceso de Ejecución de Sentencias contra el Estado*”, artículo publicado en revista Latinoamericana de Derecho, año I, número 1, enero-junio de 2004, P. 289.

nos dice: toda autoridad solamente puede constreñirse a hacer lo que la ley expresamente dice, con lo cual se deduce, a su vez, que mientras el legislador no lo plasme en la legislación ordinaria, aquellas no pueden actuar; en este caso estamos hablando del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local.

Por ende, nos encontramos en una plena y flagrante omisión legislativa dado el dispositivo constitucional el cual indica al legislador local que debe legislar en el sentido que el mismo establece, pues es a partir de la constitución que se crean tribunales administrativos con potestad de emitir sus resoluciones y ejecutar lo que en ellos estos deciden.

3. Objeto de otorgar facultades de ejecutar sus resoluciones al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo

Conforme a lo planteado en el epígrafe, hemos de dar unas someras consideraciones respecto de el por qué debe contar con las facultades necesarias el tribunal de justicia fiscal y administrativa para emitir sus fallos y que éstos, en un momento dado, puedan cumplimentarse por él mismo.

Lo que se intenta de parte del órgano jurisdiccional es algo atinente a la verdad jurídico-material. Y para poder hablar de tutela jurisdiccional propiamente dicha, es necesario que la pretensa jurídica del particular sea atendida y satisfechas por el órgano jurisdiccional que está investido de plenas potestades para restablecer el statu quo del derecho violentado.³⁴ “Sólo agregaríamos, que para que se cumplimente tal circunstancia, debe de aparecer en el escenario la omisión de la autoridad administrativa, es decir, la negativa de ésta para la realización de lo dispuesto por la sentencia firme, independientemente de los motivos que manifieste por tal suceso”.³⁵

“Efectivamente, el derecho a la tutela jurisdiccional es aquella función inherente a los órganos jurisdiccionales, que no solamente consiste en emitir una resolución, sino también conlleva la obligación y facultad de materializar la idea

³⁴ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “*Derecho Procesal Administrativo Mexicano*”, Editorial Porrúa, Tercera Edición, 2005, P. 446.

³⁵ Vid. “*Una Garantía Olvidada*”, artículo de mi autoría publicado en revista Información de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, año 1, primera época, No. 8, 2004, Culiacán Sinaloa México, P.37.

respecto de lo resuelto en el proceso incoado ante ellos. En ese sentido, han de juzgar y llevar a cabo lo que resuelven en los procesos de conocimiento, donde las partes dejan de manifiesto quien tiene la razón de su lado.”³⁶

La exigencia de realizar medidas de ejecución directas por parte del Tribunal, se constriñe a que dicho órgano, titular de la facultad de ejecución, ha de tener entre sus potestades los medios e instrumentos que sean correlativos con ella. Por lo tanto, se requiere que por sí mismo pueda conseguir la concreción material de la sentencia, sin que ella dependa de la conducta volitiva de otros, lo cual, en caso contrario, es de lo que puede depender lo directo o indirecto de la ejecución y la efectividad de los derechos cuando son conculcados.

No obstante, lo anterior, no se dice tajantemente que se debe fulminar de la norma la realización objetiva y voluntaria de los obligados en primer término, sino que han de poder ser independientes, por lo que podrán ser utilizadas indistintamente, sin que se dé por entendido la exclusión del caso de cumplimiento voluntario y que tenga que imponerse, a priori, siempre la ejecución forzosa.

V. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En primer término y derivado de la omisión legislativa, es necesario dejar en claro que en atención a la disposición constitucional referida con anterioridad, debe expedirse la reforma a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, en lo atinente a la ejecución de la sentencias, correlativa al juicio contencioso administrativo, donde se especifique claramente los medios con los que puede contar el tribunal para hacer valer sus resoluciones, es decir, que se subsane ese vacío que impide la ejecución material de las mismas. Asimismo, se establezcan las reglas a seguir para el procedimiento forzoso de ejecución de sentencia. Utilizando los parámetros de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; o bien los del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa.

³⁶ Idem.

En esa tesitura, derivado de lo anterior, una medida adecuada para satisfacer en su status jurídico al particular, por el incumplimiento voluntario —y en ocasiones involuntariamente—, teniéndose que sustituir a la autoridad en la realización por la fuerza, es la de que se establezcan en el proyecto de presupuesto de egresos partidas específicas para ese único fin, siempre y cuando se trate de resoluciones que impongan el pago de cantidades de dinero o la indemnización como consecuencia de la responsabilidad objetiva y directa de las autoridades.³⁷

Asimismo, otra forma de solucionar el problema de la ejecución de las sentencias para los casos de que aun cuando la administración pública tuviese la voluntad de cumplir con lo expresado en ellas, pero le fuese imposible realizarlas por circunstancias ajenas a su voluntad, cabría la posibilidad de que se solicite autorización al poder legislativo para la contratación de empréstitos, a fin de solucionar tal cuestión. Esto mediante un procedimiento que se iniciará desde el momento en que surta sus efectos la notificación de la sentencia hasta que sea otorgado dicho crédito.³⁸

“Otras formas que el tribunal podría adoptar para la impartición de justicia en esta materia, serían los embargos de bienes susceptibles a ello, que se impondrían a las autoridades de la administración pública mediante un procedimiento de ejecución que lleve a cabo aquél en sustitución del cumplimiento de la sentencia que emita, es decir, se aplicaría algo similar a lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa, en la ejecución forzosa de sus sentencias”.³⁹

He ahí pues, las propuestas vertidas para una posible solución a un problema tan urgente: un Estado más democrático, en donde tienen mejor seguridad jurídica los particulares, desde la perspectiva de la impartición de justicia.

³⁷ Vid. A. FIORINI, Bartolomé, “*¿Qué es el Contencioso?*” Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1965, P. 139. También véase “*Una Garantía Olvidada*”, Op. Cit. P. 37.

³⁸ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “*Manual de Práctica Forense Administrativa*”, segunda edición, Editorial Civitas, España, 2001, P. 266... También Cfr. “*Una Garantía Olvidada*”... Op. Cit. P.37.

³⁹ Vid. “*Una Garantía*” ... Idem.

VI. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CONCEPTO DEMOCRÁTICO DE DERECHO COMO SIGNO EMBLEMÁTICO DE LAS SENTENCIAS.

A manera de inicio por lo que respecta a este apartado, empezaremos mencionando que en cualquier parte del mundo, donde un país se precie de ser un estado democrático de derecho, y donde sus tribunales no cuenten con la manera de modificar la situación jurídica del gobernado, estará aceptando en principio, antes que nada, que es un país donde sus gobernantes usan la demagogia como forma de gobierno.

Unos de los derechos inmanentes del gobernado, es la seguridad; esto en cualquiera de sus vertientes. Pues, si ponemos énfasis en el término, veremos que se puede entender en varios sentidos; sin embargo, a nosotros nada más nos incumbe referirnos a lo que atañe a la seguridad jurídica que resulta de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, en particular del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Y es que somos partidarios de la postura en la que se encuentran un sin número de juristas, pues si no se llevan a cabo soluciones hasta las últimas consecuencias cuando se le da la razón al particular en un juicio, y particularmente en contra del aparato burocrático, del cual se sirve el Estado, estamos en condiciones de sostener que únicamente habría el reconocimiento de los derechos para una de las partes, en lo que se refiere al contencioso administrativo, menoscabando, valga la redundancia, la seguridad jurídica, en específico y los derechos del particular, en lo general.

Conforme a lo que mencionamos, cuál sería el objeto de acudir ante un tribunal si de antemano sabemos que no nos podrá ayudar a resolver un problema de índole jurídico, aun cuando nos dé la razón el juzgador, por el simple hecho de no poder materializar sus resoluciones, claro cuando dicha resolución implique un cambio en el mundo fáctico del gobernado; es decir, y lo ponemos a consideración únicamente a manera de ejemplo, que pasaría sí en un momento determinado la autoridad responsable se viera en la necesidad de no poder cumplir con una sentencia del tribunal o no querer cumplirla.

Entendemos, pues, que la seguridad jurídica y el estado democrático de derecho no pueden quedar al arbitrio de la autoridad después de haberse analizado cuidadosamente los derechos de cada uno de los participantes en un determinado juicio. Así, el proceso jurisdiccional, por medio de lo que llamamos la fase cognoscitiva o de instrucción para el juez y de ejecución forzada, se coloca como el bastión insoslayable de la garantía individual de seguridad jurídica establecida en nuestra carta magna, en el artículo 17 constitucional. Esto ya lo hemos manifestado a lo largo de este trabajo, de tal manera que si al gobernado se le quita la posibilidad de hacer valer sus derechos por él mismo, como correlativo debe existir alguien que lo sustituya y ejerza esa potestad, que en principio le corresponde al particular.

La defensa del derecho no concluye con los argumentos del juez plasmados en la sentencia, sino que es inexorable la proyección hacia la realidad de estos, para que una vez ponderado el criterio del juez, la diosa themis con su espada ejecute de un sólo tajo la parte que ha sido vista como el mal que rechaza la justicia.

Así pues, a través de la valoración de los hechos concretos, el deber ser empieza a ser. La adecuación del hecho al derecho no es el objetivo final; pero sí es el primer paso dentro del proceso, pues mediante esta adecuación se transita al siguiente: hacia la ejecución, cuando no basta sólo que se diga, para su cumplimiento, el derecho consagrado, y con lo cual queda satisfecha la pretensión jurídica que tutela la sentencia. Esto, significa hacer que aquello que deba ser, sea.

La premisa que subyace en el principio de la seguridad jurídica, se impone también, para una mejor justicia, en el incluir los medios idóneos que coadyuven a la independencia y ejecución de las resoluciones de los juzgadores. Por lo que se da pleno reconocimiento al *imperium* con el cual, por dispositivo constitucional, deben estar investidos los órganos jurisdiccionales. Así, se concibe que las sentencias que no son cumplidas propicien que la justicia no se imparta y propiamente que no exista estado de derecho.

Por ello como lo expresa Inés D'Argenio:

“La Constitución exige que el contenido de las finalidades publicas confiadas a la función administrativa, en cuanto importan limitación del ejercicio pleno de los derechos consagrados como principio, esté determinada por el legislador sobre bases de comprobación cierta sometidas al control de la constitucionalidad – y de legalidad --. No hay otra actividad administrativa posible que no sea aquella desarrollada para la concreción de finalidades públicas predeterminadas por el legislador en el marco de los principios constitucionales que acuerdan prioridad al desarrollo pleno de los derechos individuales. Y no hay otra opción para el legislador al reglamentar esos derechos que –además de ser razonables en la adecuación de medios afines – la de asegurar que el objetivo de bienestar general propuesto coincida con la satisfacción de los intereses vigentes en el seno de la sociedad civil. De allí la trascendencia del control de constitucionalidad de las leyes confiado al poder judicial en nuestro sistema institucional, como garantía de la plena vigencia de los derechos fundamentales: para evitar que bajo el pretexto de “no obstaculizar la función de gobierno” se permita el establecimiento de ámbitos de poder no jurídicos. Y en la prohibición constitucional de una jurisdicción no judicial radica la garantía de la solución de las contiendas suscitadas entre los particulares y la administración en un marco integralmente jurídico, sin intersticios, sin posibilidad de ponderación por el Juez de un ámbito de superioridad no jurídica de la Administración.⁴⁰

Por ello como lo menciona García Pullés: “La esencia misma de la libertad civil consiste, ciertamente en el derecho de todo individuo a reclamar la protección de las leyes cuando ha sido objeto de un daño”,⁴¹ y esa forma no puede ser de otra manera que a través de los medios de control del poder que el mismo estado pone en manos de los justiciables. Y en materia administrativa no es la excepción, más si consideramos que es el propio estado a través de la administración pública quien detenta el monopolio de la violencia y de la presunción de legalidad de sus actos.

⁴⁰ D´ARGENIO, Ines, “*La Justicia Administrativa en Argentina. Situación actual. Necesidad de su adaptación a nuestro sistema institucional*”, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2003, PP. 149 y 150.

⁴¹ GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “*Tratado de lo Contencioso Administrativo*”, Editorial Hamullabi, José Luís de Palma, Buenos Aires, Argentina, 2004, P. 50.

En ese sentido, el proceso es el medio idóneo que sirve como instrumento de control de la gestión administrativa y que establece la obligatoriedad de dos premisas fundamentales: “a) La concepción de la actividad administrativa como expresión de una de las funciones del poder del Estado, potestad que se desarrolla en el marco de la vigencia del Estado de Derecho; y b) La idea de la tutela judicial, entendida como la satisfacción efectiva de los fines del derecho que posibilita la realización de la paz social mediante la vigencia de las normas jurídicas.”⁴²

Concluiremos este apartado haciendo una reflexión perogrullesca —en lo que atañe a la parte del derecho procesal contencioso administrativo— pues si en alguna de las vertientes por donde transita la justicia no existiese la forma de materializarla ésta, entonces no existe tal concepto democrático de derecho y mucho menos seguridad jurídica para el gobernado.

VII. CONCLUSIONES

Partiendo de los comentarios que hemos vertido a lo largo del presente estudio, concluimos que no se puede seguir sosteniendo para un estado la exclusión de la justicia a ciertos miembros de la sociedad. Es verdad que no se está en presencia de un caos; pero a manera de prever el futuro incierto cuando se está latente la posibilidad de que no se imparta justicia, por no poder materializarse las resoluciones por el mismo órgano que las dicta.

Esta hipótesis nos pone a recapacitar, ya que en un momento dado el único afectado es y puede ser el particular, es decir el gobernado. Es en cierta manera una irresponsabilidad de los funcionarios, en este caso de los legisladores, al hacer caso omiso de una disposición constitucional, que se convierte en una obligación derivada de un principio tangible, como lo es, el derecho a la impartición de justicia pronta y expedita. Asimismo, de los principios de seguridad jurídica y del concepto democrático de derecho.

El servicio de justicia no sería efectivo si el mandato de la sentencia pudiera no ser cumplido por el vencido en juicio. La función judicial consiste en juzgar, pero

⁴² Ibidem. P.93.

sobre todo hacer ejecutar lo juzgado cuando no se da el cumplimiento espontáneo o voluntario por quien transgrede un derecho o, incluso por quien ha sido vencido en juicio.

Por medio del proceso, que no tiene por finalidad —al menos en vía de principio—la de crear derechos sino tutelarlos, el Estado hace valer el derecho frente a la conducta que está en pugna con él, y no sólo lo hace a través de la declaración judicial que se expresa en la sentencia sino, fundamentalmente, mediante su ejecución, de tal manera que si el vencido en juicio no cumple, habrá que hacerlo cumplir mediante su ejecución forzosa.

El derecho a la ejecución de sentencias de condena contra el Estado tiene aval constitucional, pues ninguna ley sería efectiva si se limitara al solo acceso a la justicia o culminara con la determinación de derechos y obligaciones, de ahí que el artículo 17, párrafo sexto, de la carta suprema establezca lo siguiente: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”. Lo cual garantiza la certeza jurídica como un derecho fundamental de los gobernados.

En esta tesitura, es conveniente proponer las modificaciones necesarias en la legislación de nuestro Estado con el fin de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo garantice la plena ejecución de sus resoluciones. Para ello se debe realizar un estudio comparativo, en este tema, de la legislación federal y estatal, así como la reforma necesaria para cumplir con este objetivo.

Son importantes y trascendentes las diferencias que existen en la ejecución de las sentencias en materia contenciosa-administrativa en el estado y la federación. En el ámbito estatal, el artículo 103 de la Ley de Justicia Administrativa, sólo obliga a la autoridad que emitió el acto, asimismo, establece una multa administrativa y la destitución del servidor público responsable del incumplimiento. Pero la pregunta es: ¿serán éstas las soluciones para resarcir en sus derechos al justiciable que venció en juicio cuando en última instancia no se pueda o simplemente no se quiera cumplir por la administración pública con lo dicho en la sentencia? ¿O será mejor que se lleve a cabo la ejecución de la sentencia por el mismo tribunal cuando la autoridad no cumpla lo resuelto como se hace en la

resolución de los conflictos en materia civil con los particulares? en materia federal, la ley obliga no sólo a las autoridades demandadas sino también a cualquier otra autoridad que esté relacionada con el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. También se establece la actuación del tribunal federal de manera oficiosa o a petición de parte interesada en el cumplimiento de las sentencias, y si bien es cierto se inicia con multas al final puede garantizar el debido cumplimiento de la sentencia, a través de otros medios procesales. Esto último es lo para los efectos de nuestro trabajo estamos planteando: que el tribunal pueda ejecutar sus fallos cuando la autoridad no lo haga por sí misma, pasando de un tribunal de mera nulidad a uno de plena jurisdicción.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *Teoría General del Proceso. Principios, Instituciones y Categorías Procesales*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2006
- A. FIORINI, Bartolomé, *¿Qué es el Contencioso?*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- LOMELÍ CERREZO, Margarita, *“Revisión de los Principales problemas de la estructura del juicio de nulidad”*, en *Justicia Administrativa*, Editorial Trillas, México, 1987.
- CHAÍN CASTRO, Gabriela María: *“La función jurisdiccional ejercida fuera del Poder Judicial en el Estado de Sinaloa*, véase en 30 años de la Justicia Administrativa en Sinaloa. Obra conmemorativa de la Jurisdicción Administrativa en Sinaloa”, México, 2006.
- CHAÍN CASTRO, Gabriela María, *“La Justicia Administrativa en México, Segundo Congreso Iberoamericano”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís, *Manual de Derecho Administrativo I*, Duodécima Edición, Editorial Civitas, 2001.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, trad. de E. Gómez Orbaneja, V. II., *“Las Relaciones Procesales (la Jurisdicción y los Sujetos del Proceso)”*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1954.
- D’ARGENIO, Ines, *“La Justicia Administrativa en Argentina. Situación actual. Necesidad de su adaptación a nuestro sistema institucional”*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *“La justicia administrativa en el cambio de siglo”*, Colección FUNDAP, Derecho, Administración y Política, México 2003.
- GARCÍA PULLÉS, Fernando R., *“Tratado de lo Contencioso Administrativo”*, Editorial Hamullabi, José Luís de Palma, Buenos Aires, Argentina, 2004.

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2005.
- _____, *Manual de Práctica Forense Administrativa*, segunda edición, Editorial Civitas, España, 2001,
- HUTCHINTSON, Tomás, *El Proceso de Ejecución de Sentencias contra el Estado*, artículo publicado en revista Latinoamericana de Derecho, año I, número 1, enero-junio de 2004.
- LOMELÍ CERESO, Margarita, "Revisión de los Principales problemas de la estructura del juicio de nulidad", en *Justicia Administrativa*, Editorial Trillas, México, 1987.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *de lo Contencioso Administrativo, de Anulación o Illegitimidad*, Novena Edición, Porrúa, México, 2000.
- MONROY MENDOZA, Luís Gabriel, *Manual del Juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Taxxx Editores, México, 2004.
- NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, "La Jurisdicción Contencioso Administrativa en el Contexto de los Estados Democráticos", p. 22., en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx. <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- ORTELLS RAMOS, Manuel et al "El proceso Contencioso Administrativo" Segunda Edición, Editorial Comares, 1998.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, UNAM, México, 1991.
- PODETTI, Ramiro J, *Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil*, Ediar Editores, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, 2da. Edición, Porrúa, México, 1998.
- VEGA MÁRQUEZ, Edgar Donato, *Una Garantía Olvidada*, Revista Información, Año 1, número 8, Culiacán Rosales, Sinaloa, México, 2004.

VAZQUEZ ALFARO, José Luís, "Evolución y  Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", Universidad Nacional Autónoma de México.

LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA, UNA PERSPECTIVA LOCAL

Santos Ariel Agramón¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL. 1. México y la regla de oro. III. LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS. 1. En las reglas de la disciplina financiera. 1.1. Evaluación y sostenibilidad de las finanzas. 1.2. Planeación del gasto. 1.3. Reasignación de ingresos. 2. De la deuda pública y las obligaciones. 2.1. De la contratación de deuda pública y obligaciones. 2.2. Proceso competitivo. 2.3. Financiamiento a través del mercado bursátil. 2.4. Licitación pública. 2.5. De la contratación de obligaciones a corto plazo. 2.6. De la deuda estatal garantizada. 2.7. Del sistema de alertas. 2.8. Del registro público único. 3. De la información y rendición de cuentas. 4. De las sanciones. 5. Posicionamientos y reacciones. IV. LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE SINALOA. 1. Equilibrio presupuestal municipal 2015. 2. Escenario hipotético de las finanzas municipales en 2017 V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA. VII. ANEXOS.

RESUMEN: La Ley de Disciplina Financiera promueve reformas constitucionales para generar orden, equilibrio y sostenibilidad financiera en los estados y municipios de México, que atraviesan por una situación económica complicada a raíz de la reducción de las participaciones del gobierno federal, que vio afectada su fuente de ingresos del petróleo por desequilibrios financieros internacionales. Los municipios de Sinaloa tienen el reto de encauzar sus finanzas hacia la sostenibilidad financiera, y para ello, previamente, deben realizar una reingeniería administrativa y evaluar profundamente la situación de sus finanzas públicas.

¹ Licenciado en Economía, Maestría en Economía Regional de la UAS y Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Disciplina financiera. Presupuesto sostenible. Deuda pública. Ingresos y gasto.

ABSTRACT: The law of discipline financial promotes constitutional reforms to bring order, balance and financial sustainability in the States and municipalities in Mexico, which undergo an economic situation complicated as a result of the reduction of the shares of the federal Government, which affected its supply of oil revenue by international financial imbalances. The municipalities of Sinaloa have the challenge of managing their finances toward financial sustainability, and therefore, must be administrative re-engineering and deeply assess the situation of public finances.

KEYWORDS: Financial discipline. Sustainable budget. Public debt. Income and expenditure.

I. INTRODUCCIÓN

A México, lo que el mercado le dio, el mercado se lo quitó. Los altos precios del petróleo de más de 102.1 dólares por barril en 2012, representaron ingresos extraordinarios en las cuentas nacionales, pero al bajar las cotizaciones a 44.3 dólares en 2015, afectaron significativamente las finanzas públicas.

Desde décadas, ha prevalecido la tesis que el orden de las finanzas públicas de un país es fundamental para asentar las bases para un mejor horizonte. ¿México y sus Estados, incluso los Municipios estaban preparados para afrontar la crisis financiera internacional que inició en 2007?

Rafael Morgan Ríos, destacado empresario de Sinaloa, lo describió con las siguientes palabras: “El gobierno federal en los últimos dos sexenios (...), decidió, con la aprobación del Congreso de la Unión, asignar recursos presupuestarios a Estados y Municipios como nunca antes se había visto”².

El gasto en los tres niveles de gobierno aumentó de manera acelerada y desordenada. El deterioro financiero llegó a tal grado que la mayoría de los municipios del país suspendieron los servicios básicos a la ciudadanía, y se registró, además, un ascenso sustancial de la deuda pública en 80.7% de 2010 a 2016. La

² Ver periódico Noroeste 11/07/2015. p.15.

deuda de estados y municipios pasó de 314.6 mil millones de pesos en 2010 a 568.6 mil millones en 2016, afectando, en este último año, el 82% del total de las participaciones federales.

Nació en abril de 2016, la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios con la encomienda de “velar por la estabilidad de las finanzas públicas”, según lo indica el artículo 25 de la carta magna³. En esta Ley están puestas las esperanzas de un pueblo, y de todo el país. El orden en las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno es un paso hacia la sostenibilidad financiera de México.

Actualmente, las circunstancias internacionales -con TLCAN o sin TLCAN-, plantean una mejor perspectiva de crecimiento para México. Diversos acontecimientos asientan una nueva visión del país. En cierta manera, la eficiencia de las finanzas públicas es factor importante para aumentar el gasto de inversión pública que impulse el crecimiento, la generación de empleos y disminuyan las desigualdades sociales del país.

La prioridad de estabilizar las finanzas públicas no es una necesidad solo de México, sino de otros países de distintas partes del mundo, que también establecieron enmiendas constitucionales para ordenar sus finanzas.

“El gobierno suizo decidió virar la ruta en el 2000, al inscribir en su carta magna el compromiso de no gastar más de lo que ingresaba”.⁴ La puesta en marcha de la regla de oro de austeridad, le permitió reducir la deuda pública del 53 al 43.4% del PIB entre 2005 y el 2015, mientras, la deuda de los vecinos de la zona euro oscilaba en 90.7% del PIB en 2015. Europa, toda, está inmersa en la estrategia de alcanzar un crecimiento sostenible e integrador para el 2020

En los tiempos del llamado “milagro económico”, México fue un referente internacional por el manejo responsable de las finanzas públicas. Por lo tanto, el

³ El Decreto de la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios, agregó: “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.”

⁴ ROHR, Philipp, Ministro de Finanzas de Suiza, en la Cumbre de Bruselas: la EU extiende la regla de oro para limitar el déficit fiscal. Reuters. 2011. <https://www.swissinfo.ch/spa/la--regla-de-oro---no-gastar-m%C3%A1s-de-lo-que-se-tiene/31780068>

país, y particularmente, Sinaloa deben enderezar caminos en ese sentido. Toda vez que las reformas a la Constitución representan una mirada en el horizonte por un México diferente.

El presente artículo intenta responder la hipótesis siguiente: ¿La Ley de Disciplina Financiera podría encauzar los municipios hacia la sostenibilidad financiera, y rediseñar las finanzas de los gobiernos locales en el marco del postulado por el que originalmente fueron creados: atender las necesidades básicas de la sociedad?

El tema de la LDF se abordó con el método de investigación analítico en sus dimensiones cualitativa y cuantitativa, considerando su contribución a la sostenibilidad de las finanzas municipales de Sinaloa.

II. CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

“Con la crisis de 2008, la economía global –al menos sus sofisticados mercados financieros – estuvo a punto de hundirse por completo. Estuvo en caída libre”, señaló Joseph E. Stiglitz, premio nobel de economía en 2001.⁵

Un nuevo matiz adquirió el mercado financiero global. Las economías desarrolladas y emergentes iban de picada, una tras otra. El bloque europeo sufrió las peores consecuencias por el desorden de sus economías, y emergió la cultura de la austeridad en las finanzas públicas.

Fernando Navarrete Rojas, así lo dejó entrever: “La naturaleza de la relación entre crecimiento económico y disciplina fiscal es uno de los temas clásicos entre las diferentes escuelas de pensamiento económico”⁶.

“Gastar más de lo que se tiene y acumular abultados déficits ha sido una constante en las finanzas públicas del viejo continente durante las últimas dos décadas”, dijo el portavoz del Ministerio Suizo de Finanzas, Philipp Rohr. “El gobierno suizo (el 2000), inscribió en su carta magna el compromiso de no gastar

⁵ STIGLITZ, Joseph E. “Caída Libre”, El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial, 2010, p 229.

⁶ NAVARRETE Rojas, Fernando. Disciplina Fiscal y Crecimiento Económico, cuadernos del pensamiento político de la fundación FAES. Enero/marzo 2013, p. 167.

más de lo que ingresaba. Alemania ya realizó las reformas legales necesarias para su regla de oro (2009)".⁷

Así, a raíz de la Gran Recesión (2007-2008) la deuda pública de los países de la Europa comunitaria se disparó a niveles alarmantes, introduciendo una distorsión estructural en las finanzas, lo que obligó a nuevas disposiciones para mantenerla dentro de un marco manejable. El déficit público en relación al PIB (necesidad de financiamiento) en 2015, España registró el 5.1% del PIB, Grecia el 7.2%, Francia 3.5% e Italia 2.2%, Suecia logró su objetivo de equilibrar sus finanzas en cero, mientras Alemania registra un superávit. (Ver Cuadro No. 1)

La deuda con respecto al PIB, los países de la zona euro, aún mantienen elevadas responsabilidades financieras, Grecia (176.9%), Italia (132.7%), Portugal (129.0%), España (99.2%) y Francia (195.8%), y Suecia se mantiene entre los nueve países como el más bajo nivel de deuda en la región, con el 43.4%. (Ver Cuadro No. 1).

Cuadro No.1
SUPERÁVIT, DÉFICIT Y DEUDA DE ZONA EURO

Area, país	% Superavit o Déficit/PIB		% Deuda/PIB	
	2014	2015	2014	2015
Zona Euro	-2.6	-2.1	92.0	90.7
España	-5.9	-5.1	99.3	99.2
Grecia	-3.6	-7.2	180.1	176.9
Francia	-4.0	-3.5	95.4	95.8
Portugal	-0.9	-0.7	130.2	129.0
Italia	-3.0	-2.6	132.5	132.7
Suecia	-1.6	0.0	44.8	43.4
Alemania	0.3	0.7	74.7	71.2

Fuente: Eurostat

1. México y la regla de oro

No han sido pocos los especialistas que se remiten al pasado para destacar que México fue un referente en el mundo por el manejo responsable de las finanzas públicas en la época del llamado “milagro económico”.

⁷ ROHR, Philipp, Ministro de Finanzas de Suiza, en la Cumbre de Bruselas: la EU extiende la regla de oro para limitar el déficit fiscal. Reuters.2011.<https://www.swissinfo.ch/spa/la--regla-de-oro---no-gastar-m%C3%A1s-de-lo-que-se-tiene/31780068>

“A lo largo del desarrollo estabilizador las autoridades se esforzaron por mantener finanzas públicas sanas”, escribió Agustín Carstens en el libro “Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015”, un texto denominado “Los últimos 60 años de la política monetaria y el papel del Banco de México”⁸.

Entre 1953 y 1970 México experimentó un periodo de crecimiento sostenido que constituye el episodio más relevante en la historia económica del país, con un PIB real promedio del 7.0%⁹.

“Desde la parte final de los 90 y durante la administración de Vicente Fox se tomaron medidas tendientes a respetar el principio de equilibrio presupuestal. A mediados de esta década se dio forma a una Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que no es otra cosa que la regla de oro mexicana. Ya se practicaba, se plasmó en una ley”, afirmó en su columna Enrique Campos Suárez.

“La obligación legal era que se buscara el cero déficit en las finanzas. Así fue hasta que llegó la gran recesión. Entonces la disciplina se relajó y llevó a los diputados y senadores a ser más laxos; soltaron las riendas del equilibrio presupuestal en tiempos de baja económica”, señaló Enrique Campos Suárez.

“Lo cierto es que, de acuerdo con los últimos números de las cuentas nacionales, México es uno de los países más disciplinados en estos tiempos”, reflexionó Campos Suárez en El Economista¹⁰.

Los municipios como parte fundamental para impulsar el país, vía inversiones públicas y servicios a la sociedad, requieren de cambios drásticos en su operación, en virtud que su conducción y operación ha sido un poco correcta.

En este sentido, José Merino Mañón destacó: “frente a su actual estadio de desarrollo, las condiciones en que se realiza y las realidades que enfrenta en un

⁸ MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, et al (Coord.), *Los Avances del México Contemporáneo 1955-2015*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INAP. Tomo I, 2015. P.49. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/amc_econ_fin_pub1.pdf

⁹ APARICIO CABRERA, Abraham, *Economía Mexicana 1910-2010: Balance de un siglo. Ponencia en Conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución*, México. 2010, pp 8,13.

¹⁰ CAMPOS, Suárez, Enrique. (5 de septiembre de 2011). La regla de oro. El Economista. <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-valores/2011/09/05/regla-oro>

mundo cambiante, la agenda a resolver para el fortalecimiento municipal es, sin duda, cómo lograr su gobernabilidad sustentable”¹¹

III. LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 25 establece: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable”¹².

En el desarrollo integral y sustentable de una nación, tiene que ver la conducción responsable de las finanzas públicas, de ahí la trascendencia del Congreso de la Unión –cámara baja y alta- al adicionar en este apartado constitucional, lo siguiente: “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo”¹³.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDF) tiene fundamento en este principio a fin de impulsar el crecimiento de la economía y la generación de empleos. En este sentido, la LDF fue estructurada en cuatro grandes apartados: Reglas de Disciplina Financiera; De la Deuda Pública y Las Obligaciones; De la Información y Rendición de Cuentas y De Las Sanciones.

1. En las reglas de la disciplina financiera

Contempla el Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas y Municipios.

1.1. Evaluación y sostenibilidad de las finanzas

¹¹MERINO MAÑÓN, José, *Una nueva Hacienda Pública Municipal, apuntes para el análisis de su reforma*, 2001, p 26

¹² www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10560

¹³ www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10560

La LDF, aplica obligaciones para desarrollar una planeación financiera de la Ley de Ingresos (LI) y la Ley de Egresos (LE) de los Estados y Municipios, estima proyecciones a cinco años del gobierno estatal, tres años a municipios mayores de 200 mil habitantes, y de un año para alcaldías con menor población.

Asimismo, destaca que los Estados y Municipios¹⁴ deben establecer:

- los objetivos anuales, estrategias y metas;
- los riesgos relevantes de las finanzas públicas, incluyendo los montos de deuda, y
- un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, que deberá actualizarse cada tres años los estados, y cada cuatro los municipios. Todo en el principio de lograr un balance presupuestario sostenible.

De registrarse un balance presupuestario sostenible negativo, las razones que lo justifican son: una crisis económica que se refleje en la disminución del Producto Interno Bruto (PIB), y a su vez, la caída de las participaciones federales afectando las finanzas públicas de Estados y Municipios.

Además, se presentan balances presupuestarios negativos al cubrir gastos para la reconstrucción provocada por desastres naturales; y cuando las fuentes de recursos sean insuficientes y debido a los adeudos que se arrastran de ejercicios anteriores.

1.2. Planeación del gasto

La LDF, tiene como objetivo la sostenibilidad de las finanzas públicas, mediante una mejor planeación y eficiencia del gasto, a saber:

Toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos, debe acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones del gasto. No procederá pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos.

El Estado y Municipios deberán revelar en la cuenta pública que entreguen a la Legislatura local, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el gasto etiquetado y no etiquetado.

¹⁴ Los Municipios en el Ejercicio Fiscal 2018.

El presupuesto de egresos del Estado deberá prever recursos por desastres naturales, y su impacto a las finanzas estatales. El monto mínimo es el 10% de la aportación realizada para la reconstrucción de la infraestructura dañada durante los últimos 5 ejercicios.

La asignación global de recursos para servicios personales para el Estado y Municipios tendrá como límite el 3% de crecimiento real, exceptuando cuando el monto erogado sea por sentencias laborales.

La asignación de servicios personales no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal, excepto el pago de sentencias laborales. Los Estados deben considerar en el presupuesto de egresos, las previsiones de gasto que se deriven de los contratos

Los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior, previstos en el presupuesto de egresos, son hasta el 2% de los Ingresos totales del Estado¹⁵, y el 2.5% para los Municipios.

Las autoridades procederán a racionalizar el gasto corriente; generar ahorros y economías, cuyos montos deberán destinarse, en primer lugar, a corregir saldos negativos del balance presupuestario, y, en segundo lugar, para los programas prioritarios.

La secretaría de finanzas del Estado realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la Legislatura local, así como las estimaciones que implique su implementación.

1.3. Reasignación de ingresos

Los ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición¹⁶ de las Entidades Federativas, deberán ser destinados, cuando se clasifique el nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas, a los siguientes conceptos:

¹⁵ Estos ingresos incluyen todos los ingresos de libre disposición, las transferencias federales etiquetadas y el financiamiento neto.

¹⁶ Los ingresos de libre disposición incluyen: Ingresos locales y participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico;

I. Por lo menos el 50% para: La amortización anticipada de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, y la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones. II. En su caso, el remanente (50%) para: la inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, se ejercerá en el ejercicio inmediato siguiente, y la creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos del Estado y Municipios, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del balance presupuestario y del balance presupuestario de recursos disponibles, se deben aplicar ajustes al presupuesto de egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden:

I. Gastos de comunicación social; II. Gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población. III. Gasto en servicios personales, prioritariamente en las percepciones extraordinarias. IV. En caso de que los ajustes no sean suficientes, se podrán realizar ajustes en otros conceptos de gasto, sin afectar los programas sociales.

2. De la deuda pública y las obligaciones

2.1. De la contratación de deuda pública y obligaciones

Los entes públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, financiamientos u obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los entes públicos sólo podrán contraer financiamientos cuando se destinen a Inversiones Públicas Productivas (IPP) y a refinanciamiento o reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación.

Cuando las obligaciones se deriven de esquemas de asociaciones público-privadas, el destino podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la IPP realizada.

La autorización de los montos máximos para la contratación de Financiamientos requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura local.

Las operaciones de refinanciamiento o reestructura no requerirán autorización específica de la Legislatura local, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

I. Exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados, o tratándose de reestructuraciones con una mejora en las condiciones contractuales; II. No se incremente el saldo insoluto, y III. No se amplíe el plazo de vencimiento original, el plazo de duración del pago del principal e intereses del Financiamiento.

Dentro de los 15 días naturales siguientes a la celebración del refinanciamiento o reestructuración, el ente público informará a la Legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como inscribirla ante el Registro Público Único.

La autorización de los financiamientos y obligaciones por parte de la Legislatura local deberá especificar lo siguiente: I. Monto autorizado de la deuda pública; II. Plazo máximo autorizado del pago; III. Destino de los recursos; IV. En su caso, de una garantía de pago, y V. En caso de autorizaciones específicas, la vigencia no debe exceder el ejercicio fiscal siguiente.

El secretario de finanzas, tesorero municipal o su equivalente de cada ente público, será el responsable de confirmar que el financiamiento fue celebrado en las mejores condiciones del mercado.

2.2. Proceso competitivo

En el caso de que el Estado solicite financiamientos por un monto mayor o igual a cuarenta millones de UDIS, o el Municipio solicite financiamientos por un monto mayor a diez millones de UDIS y, en ambos casos, a un plazo de pago superior a un año, deberán cumplir con lo siguiente:

I. Implementar un proceso competitivo con por lo menos cinco diferentes instituciones financieras, del cual obtenga mínimo dos ofertas irrevocables. II. La solicitud del financiamiento deberá precisar y ser igual en cuanto a: monto, plazo,

perfil de amortizaciones, condiciones de disposición, oportunidad de entrega de los recursos y, en su caso, la especificación del recurso a otorgar como fuente de pago del financiamiento o garantía a contratar, de acuerdo con la aprobación de la Legislatura local. III. Las ofertas irrevocables que presenten las instituciones financieras deberán precisar todos los términos y condiciones financieras aplicables al financiamiento, así como la fuente o garantía de pago que se solicite; IV. Contratar la oferta que represente las mejores condiciones de mercado. V. Si una sola oferta no cubre el monto a contratar, se considerarán en orden preferente las otras propuestas que representen las mejores condiciones de mercado.

En caso de fraccionar la contratación del monto de financiamiento autorizado por parte de la Legislatura local, se deberá considerar en todo momento el monto total autorizado por parte de la Legislatura local.

En la contratación de obligaciones que se deriven de arrendamientos financieros o de esquemas de asociaciones público-privadas, la contratación se realizará con quien presente mejores condiciones de mercado.

2.3. Financiamiento a través del mercado bursátil

El ente público deberá fundamentar las razones por las cuales contrata financiamientos u obligaciones a través del mercado bursátil frente a la opción bancaria, y precisar todos los costos derivados de la emisión y colocación de valores.

Los entes públicos deberán entregar a la Legislatura local copia de los documentos de divulgación de la oferta el día hábil siguiente de su presentación a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, preliminar como definitiva.

2.4. Licitación pública

Los financiamientos que se contraten mediante el mercado bursátil, cuando la autorización del financiamiento exceda de cien millones de UDIS, el proceso de contratación se realizará mediante licitación pública, en los términos siguientes: I. El proceso se realizará públicamente y de manera simultánea, y II. La institución

financiera participante que resulte ganadora del proceso competitivo se dará a conocer en un plazo no mayor a 2 días hábiles posteriores.

2.5. De la contratación de obligaciones a corto plazo

Los Estados y los Municipios podrán contratar obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura local, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

I. El saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones a corto plazo no exceda del 6% de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto. II. Las obligaciones deberán quedar totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el ejercicio fiscal; III. Ser inscritas en el Registro Público Único. IV. Para cumplir con la contratación bajo mejores condiciones de mercado, se solicitará el financiamiento cuando menos a dos instituciones financieras para obtener como mínimo una oferta. V. El destino de las obligaciones a corto plazo será para cubrir las insuficiencias de liquidez de carácter temporal.

Los Estados y los Municipios presentarán la información detallada de las obligaciones a corto plazo, incluyendo importe, tasas, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado.

Las obligaciones a corto plazo no podrán ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores a un año, salvo en el caso de las obligaciones destinadas a la inversión pública productiva.

2.6. De la deuda estatal garantizada

El ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, podrá otorgar la garantía del gobierno federal a las obligaciones constitutivas de Deuda Pública de los Estados y los Municipios.

Sólo podrán adherirse al mecanismo de contratación de deuda estatal garantizada, los Estados y Municipios que cumplan con lo siguiente:

I. Celebrar un convenio con la SHCP. II. Afecten participaciones federales suficientes que les correspondan, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, bajo un vehículo específico de pago y en los términos que convengan a la SHCP.

El saldo de la deuda estatal garantizada no podrá exceder el 3.5% del PIB nominal nacional del ejercicio fiscal anterior. En caso de presentarse una variación nominal negativa del producto interno bruto, el monto avalado será el equivalente al resultado del cierre del ejercicio fiscal inmediato anterior.

El límite de deuda estatal garantizada por Estado y por Municipio será de hasta el 100% de la suma de sus Ingresos de libre disposición aprobados en la Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente, con la gradualidad siguiente:

I. En el primer año de vigencia del convenio, hasta por el equivalente al 25% de sus Ingresos de libre disposición; II. En el segundo año de vigencia del convenio, hasta por el equivalente al 50% de sus ingresos de libre disposición; III. En el tercer año de vigencia del convenio, hasta por el equivalente al 75% de sus Ingresos de libre disposición, y IV. A partir del cuarto año de vigencia del convenio, hasta el equivalente al 100% de sus Ingresos de libre disposición.

Los convenios contendrán como mínimo lo siguiente: I. Límites de endeudamiento, y II. Otros objetivos de finanzas públicas, tales como disminución gradual del balance presupuestario de recursos disponibles negativo y, en su caso, reducción del gasto corriente y aumento de los Ingresos locales.

Cuando el Estado en cuestión se ubique en un nivel de endeudamiento elevado, según el Sistema de Alertas, el Congreso de la Unión, a través de una comisión legislativa bicameral¹⁷, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas.

La totalidad de los convenios que se suscriban por parte de la Federación con los Estados, así como los que incluyan a los Municipios, deberán ser entregados a la comisión legislativa bicameral de manera inmediata, sin exceder de diez días hábiles posteriores a su formalización.

¹⁷ Que estará integrada por ocho miembros, cuatro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y cuatro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. La presidencia de la comisión legislativa bicameral se ejercerá, de manera alternada, por un diputado y por un senador con una periodicidad de un año.

Los Estados y Municipios serán plenamente responsables de la validez y exactitud de la documentación e información que respectivamente entreguen para realizar la evaluación.

En el caso de que un Estado o Municipio incumpla el convenio respectivo, no podrán contratar deuda estatal garantizada adicional.

El ejecutivo federal informará al Congreso de la Unión la deuda estatal garantizada otorgada o finiquitada, a través de los informes trimestrales a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Asimismo, la SHCP enviará un reporte a la comisión legislativa bicameral sobre el resultado de las evaluaciones que realicen de los convenios de los Estados y de los Municipios.

2.7. Del sistema de alertas

La SHCP deberá realizar una evaluación de los entes públicos que tengan contratados Financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, de acuerdo a su nivel de endeudamiento.

Tratándose de obligaciones derivadas de contratos de asociación público-privada, la evaluación debe considerar las erogaciones pendientes de pago destinadas a cubrir los gastos correspondientes a la Inversión pública productiva.

La medición del Sistema de Alertas se realizará con base en los siguientes tres indicadores: I. Indicador de deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un ente público. Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera.

Para el caso de los proyectos contratados bajo esquemas de asociación público-privada, sólo se contabilizará la parte correspondiente a la inversión por infraestructura;

II. Indicador de servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición, el cual está vinculado con la capacidad de pago. Para su cálculo se incluirán las amortizaciones, intereses, anualidades y costos financieros atados a cada financiamiento y pago por servicios derivados de esquemas de asociación público-privada destinados al pago de la inversión, y III. Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales, el cual muestra la

disponibilidad financiera del ente público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los Ingresos totales.

Los resultados obtenidos de los indicadores, serán publicados en el Sistema de Alertas, el cual clasificará a cada uno de los entes públicos de acuerdo con los siguientes niveles: I. Endeudamiento sostenible; II. Endeudamiento en observación, y III. Endeudamiento elevado.

De acuerdo a la clasificación del Sistema de Alertas, cada ente público tendrá los siguientes techos de financiamiento neto: I. Bajo un endeudamiento sostenible, corresponderá un techo de financiamiento neto de hasta el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición; II. Un endeudamiento en observación tendrá como techo de financiamiento neto el equivalente al 5% de sus ingresos de libre disposición, y III. Un nivel de endeudamiento elevado tendrá un techo de financiamiento neto igual a cero.

Para efectos de la determinación del techo de financiamiento neto de aquellos entes públicos que no tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, que den lugar a la evaluación de la SHCP sobre los indicadores del Sistema de Alertas de acuerdo, tendrán que entregar la información requerida por la SHCP de acuerdo al Reglamento del Registro Público Único para la evaluación correspondiente.

En caso de que un ente público, con excepción de las Entidades Federativas y los Municipios, se ubique en un nivel de endeudamiento elevado, deberá firmar un convenio con la Entidad Federativa o Municipio, para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.

El Sistema de Alertas será publicado en la página oficial de Internet de la SHCP, y actualizarse trimestralmente, dentro de los 60 días naturales posteriores al término de cada trimestre.

2.8. Del registro público único

El Registro Público Único estará a cargo de la SHCP y tendrá como objeto inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos.

Los financiamientos y obligaciones que deberán inscribirse, son: créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías, Instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y contratos de asociaciones público-privadas.

Para la inscripción, modificación y cancelación de los asientos registrales del Registro Público Único se atenderá a lo que se establezca en el reglamento de dicho registro y, en su caso, las disposiciones que al efecto emita la SHCP.

Para la inscripción de los financiamientos y obligaciones en el Registro Público Único se deberá cumplir con lo siguiente:

I. Los financiamientos y obligaciones deberán cumplir con los requisitos establecidos en los términos del reglamento del Registro Público Único; II. En el caso de financiamientos y obligaciones que utilicen como garantía o fuente de pago las participaciones o aportaciones federales, se deberá cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; III. En el caso de la deuda estatal garantizada se deberá contar con la inscripción en el Registro de la Deuda del Sector Público Federal; IV. Contar con el registro de empréstitos y obligaciones de la Entidad Federativa correspondiente; V. El ente público deberá estar en cumplimiento con la entrega de información para la evaluación del Sistema de Alertas establecido en la presente Ley; VI. Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, bastará con que se presente evidencia de dichos valores, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento del Registro Público Único. VII. Se registrarán los financiamientos y obligaciones de los Municipios y sus entes públicos, tanto los que cuenten con la garantía del Estado. VIII. Los entes públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable al cual hace referencia dicha Ley. IX. Los financiamientos destinados al refinanciamiento sólo podrán liquidar financiamientos previamente inscritos en el Registro Público Único, y X. Los demás requisitos que establezca el propio reglamento del Registro Público Único.

En el Registro Público Único se inscribirán en un apartado específico las obligaciones que se deriven de contratos de asociaciones público-privadas. La SHCP podrá conciliar información con las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de las obligaciones y financiamientos de los entes públicos. En caso de detectar diferencias, deberán publicarse en el Registro Público Único.

Los Estados deberán enviar trimestralmente a la SHCP, dentro del plazo de 30 días naturales posteriores al término de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, la información correspondiente a cada financiamiento de la Entidad Federativa y de cada uno de sus entes públicos.

3. De la información y rendición de cuentas

Los entes públicos se sujetarán a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para presentar la información financiera. Los entes públicos deberán entregar la información financiera que solicite la SHCP para dar cumplimiento a esta Ley.

La fiscalización sobre el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley corresponderá a las entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Auditoría Superior de la Federación, en los términos de las disposiciones federales aplicables, fiscalizará las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a financiamientos de los Estados y Municipios, así como el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado dichos gobiernos locales.

4. De las sanciones

El incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente LDFEFM se sancionará conforme a la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y demás disposiciones aplicables.

Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio¹⁸ estimable en dinero a la hacienda de los Estados o de los Municipios, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que, por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Las sanciones e indemnizaciones tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, y se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil que, en su caso.

Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva.

5. Posicionamientos y reacciones

La mayoría de las opiniones en torno a la LDF se orientaron básicamente al endeudamiento de los Estados y Municipios. Quizás porque el 45.2% de los 65 artículos de la Ley se relaciona con la deuda pública y sus obligaciones. Llama la atención que sea el elevado endeudamiento la principal inquietud, y la vez se manifieste que ésta no represente un riesgo para las finanzas públicas nacionales.

El Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, luego de justificar la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera, señaló: “En los últimos años se ha observado un deterioro sistemático en las finanzas públicas de algunas entidades federativas, así como en algunos municipios, como resultado del creciente endeudamiento. Este aumento (...) no

¹⁸ Se incluyen los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les serán imputables o por obligaciones derivadas de la LDFEFM.

representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí es una alerta para algunas entidades federativas y municipios que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro”¹⁹.

Por su parte, BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya, indicó “las medidas contribuirán a lograr finanzas públicas más sanas y transparentar el ejercicio del gasto y la deuda pública local, la implementación de las disposiciones será gradual y los beneficios completos de la nueva norma podrán tardar de uno hasta seis años en materializarse”²⁰.

A su vez, la agencia RH Ratings calificó como “un evento positivo la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera y las modificaciones al marco regulatorio aplicable al financiamiento de las entidades subnacionales”²¹.

En tanto, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público destacó que “el nuevo marco en materia de disciplina financiera a nivel local es parte de un plano de Reformas Estructurales más amplio”. Parecer ser que las autoridades hacendarias ven la ecuación de la sostenibilidad de las finanzas públicas con la puesta en marcha de la “Ley General de Contabilidad Gubernamental (2009), Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (2016) y la Ley en Materia del Combate a la Corrupción (2016)”²².

Esto es, las autoridades hacendarias, consideran que el modelo de las tres leyes, intrínsecamente ligadas, va generar orden, regular las finanzas públicas, y a su vez, sancionar las conductas inapropiadas en el manejo del erario.

“Creo que la política de endeudamiento y gasto público tiene que revisarse profundamente. Urge además una reforma fiscal profunda y diferente, es

¹⁹ El análisis de la LDF fue presentado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) el 27 de abril de 2016.

²⁰ El documento del análisis de la LDF fue preparado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y por BBVA Bancomer. S. A., el 02 de mayo de 2016.

²¹ RH Ratings, Credit Rating Agency, realizó un extenso análisis de la LDF el 29 de marzo del 2016.

²² La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas hizo una exposición de la LDF en la XIV Semana Nacional de Contabilidad Gubernamental, el 22 de mayo de 2017.

fundamental”, planteó el director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), Luis Foncerrada²³.

La coordinadora del programa de gasto de la organización México Evalúa, Marina Campos, matizó el amplio crecimiento de “la deuda del sector público, en los últimos nueve años aumentó a una tasa anual del 7.3%, mientras la economía creció a un ritmo de 2.1%”.²⁴

En tanto, el director del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), Héctor Villarreal, advirtió que hay riesgo de que el endeudamiento público se convierta en una bomba de tiempo para las finanzas públicas, porque falta resolver el costo que tienen la pensiones para una población que está en plena transición demográfica”²⁵.

El profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Alejandro Villagómez, dijo que la incidencia de los ingresos por la venta de barriles de crudo en las finanzas se ha minimizado, pero en cuanto vuelva a repuntar se va a reflejar que nunca se acabó con la dependencia. “El problema de las finanzas públicas y su petrolización no se ha resuelto. La reforma fiscal sirvió un poco, pero es necesario otra reforma más integral”²⁶.

Los especialistas coinciden en regular la deuda pública. Parece ser una opinión generalizada de que la aplicación responsable de los empréstitos, es el camino más corto para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas de Estados y Municipios. Los países de Europa están en la búsqueda del equilibrio de sus finanzas, y ellos tienen como principio la planeación integral de los ingresos y el gasto, así como en el orden de la deuda.

La LDF ya está dando resultados, según la SHCP en el comunicado 118. Por un lado, los Estados cumplieron con lo establecido en las normas y reglamentos, además, los municipios llevan un manejo de la deuda, acorde a la Ley.

²³ Participación en el “Foro Situación Actual de la Economía Mexicana”, organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”, celebrado México el 3 de marzo de 2016. Ver El Universal 03/03/16 p. 6.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

IV. LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE SINALOA

En México, a finales de 2009 se registró una fuerte caída del precio del petróleo, a 57 dólares el barril, incidiendo en la reducción de las participaciones federales que, aunada con la baja captación de ingresos propios, generó un colapso financiero en el 95 por ciento de las 2 mil 435 alcaldías del país en el 2010. Los municipios al borde de la quiebra habían dejado de prestar servicios a la sociedad por falta de pago a empleados, proveedores, contratistas y débitos de diversa índole.²⁷

Al respecto, la calificadora financiera Standard and Poor's consideró que "ante el incierto panorama económico para el segundo semestre de 2009 y el ejercicio de 2010, los gobiernos locales tendrán que ajustar sus gastos".²⁸

En el 2013, nuevamente se dejó sentir la precaria situación financiera de casi 300 municipios en distintas partes del país. El gobierno federal salió en auxilio de los alcaldes para que pudieran cumplir con sus responsabilidades financieras, a pesar del manifiesto rechazo del sector empresarial que mencionaba que el rescate daba pie al derroche.

Es claro que las autoridades municipales del país han conducido las finanzas públicas en medio de severas restricciones financieras, y con una conducción poco correcta, y las alcaldías de Sinaloa no han sido ajenas a ésta situación.

En 2017, el gobernador Quirino Ordaz Coppel inició su administración dándole prioridad a equilibrar las finanzas estatales y municipales, y entre sus primeras acciones, envió la iniciativa al Congreso del Estado para reducir el número de diputados (de 40 a 25) y regidores (de 233 a 171). "El objetivo es reducir el gasto presupuestal y destinar el ahorro a obras públicas y sociales, asegurando que no se mermará la representación ciudadana, sino que se compactará, y adecuará".²⁹

²⁷ La Sensible caída de recursos federales a los municipios. Politeiamx. 08/08/2015. http://politeia.com.mx/site/index.php?option=com_k2&view=item&id=141:la-sensible-caida-de-recursos-federales-para-los-municipios&Itemid=147

²⁸ Colapso financiero paraliza a municipios. El Universal. 10/ 08/2009. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/170526.html>

²⁹ El Financiero. 15/02/07. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/gobernador-de-sinaloa-envia-iniciativa-para-reducir-numero-de-diputados-y-regidores.html>

La evaluación de las finanzas municipales de 2011 a 2015, advierte serias dificultades financieras en las alcaldías que iniciaron funciones en 2017. Por ello realizaron recortes, eliminaron plazas y reestructuraron las deudas a corto y largo plazo, y muy particularmente, negociaron el pago del rezago de obligaciones financieras que venían arrastrando de años anteriores.

Es conveniente, señalar que Elota trasciende en la entidad por su apego en la regla de oro al mantener un equilibrio presupuestal y lograr la sostenibilidad financiera de sus finanzas, mediante un estricto gasto conforme a sus ingresos, muchos años antes que Ahome, Culiacán y Mazatlán figuraran como los más avanzados en la conducción de las finanzas, Elota ya ejercía un equilibrio sano en sus finanzas.

Esto es, el manejo responsable de las finanzas públicas no radica en el nivel de desarrollo de las alcaldías, sino en la voluntad de las autoridades por mantener un eficiente manejo de sus finanzas.

La evaluación global de las finanzas municipales de 2011-2015, arroja números rojos en el ejercicio. En cinco años los ingresos ordinarios disponibles aumentaron a una tasa anual del 7.8%, mientras el gasto operativo –que incluye servicios personales, materiales y suministros y servicios generales- creció el 9.8%. Evidentemente, los gobiernos municipales gastaron más de 2,037.3 millones de pesos en cinco años (Ver Cuadro No. 2), dejando de lado la enseñanza de la crisis financiera de los municipios del país, que meses antes, aconsejaba un estricto manejo del gasto.

Cuadro No. 2
Impacto de Ingresos Ordinarios Municipales y Gasto de Deuda y Operativos (miles)

	2011	2012	2013	2014	2015
Pasivos sin Fuente de Pago (año anterior)	612,860	412,728	412,728	509,264	647,885
Servicio de la deuda	134,021	156,127	168,002	157,807	172,402
Total del pago	746,881	568,855	580,730	667,070	820,287
Ingresos Ordinarios Disponibles	4,241,384	4,993,404	5,678,557	5,500,700	5,721,758
Ingresos Ordinarios Remanente	3,494,502	4,424,548	5,097,827	4,833,630	4,901,471
Gasto Operativo	4,481,187	4,996,743	5,512,299	6,082,580	6,518,537
Remanente para Gasto Corriente e Inversión	-986,685	-572,195	-414,473	-1,248,950	-1,617,066
Cobertura Gasto e Ingresos	0.78	0.89	0.92	0.79	0.75

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

Las cuentas públicas adquieren relevancia en las variables ingreso y gasto, y para un gobierno llamado progresista, el manejo del erario tiene fundamento en el gasto, particularmente, en la cuenta denominada gasto corriente.

No obstante, en cada cambio de administración es natural que aumenten las partidas de servicios personales y en gastos generales. La creación de la plaza City Manager, a fin de estar acordes a una moda administrativa internacional, fue promovida como un gran logro por Sinaloa y distintas partes de la república. Incluso, algunos alcaldes se dan el lujo de crear nuevas plazas días antes de entregar sus administraciones.

El entonces Secretario de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado, Armando Villarreal, señaló: "No hay peor enfermedad en un gobierno que la enfermedad del gasto corriente. Entre más gasto corriente tengas, entre más millones de pesos ocupe un gobierno para operar (...), menos posibilidades tienes de invertir en la obra pública"³⁰

A simple vista se puede observar (Ver Cuadro No. 2), una diferencia entre los ingresos ordinarios disponibles y el gasto operativo en los cinco años de evaluación, excepto en 2013. Es necesario señalar que en 2013 el gobierno federal salió al rescate de los municipios para atenuar las restricciones financieras, de ahí la marcada disminución del remanente, además, tal como lo previó el sector empresarial, parte de esos recursos fueron a parar en manos de algunos funcionarios de administraciones salientes.

Asimismo, se destaca que la situación financiera de los municipios se complica todavía más, luego de comprar los ingresos y gastos, cuando se agregan las deudas que se arrastran de años anteriores, denominadas pasivos sin fuente de

³⁰ Entrevistado al revelar el plan de racionalización del gasto. El Debate. 11/11/2012. La declaración del funcionario estatal dio pie a un análisis posterior del gasto corriente, donde se destacó que "En los primeros tres años de la administración de Mario López Valdez, se ejercieron 4,572 millones de pesos más del gasto corriente de lo autorizado por el Congreso Local".

http://politeia.com.mx/site/index.php?option=com_k2&view=item&id=447:la-enfer...

pago, entonces, en el renglón de remanente aparecen los números rojos, dando cuenta de insolvencia de las finanzas municipales. (Ver Cuadro No. 2).

Para el 2015, el total del pago –pasivos sin fuente de pago y servicio de la deuda–ascendió a 820 millones de pesos, del cual el 83.3% se concentró en Culiacán, Guasave, El Fuerte, Navolato, Mazatlán y Rosario, en ese orden. (Ver Cuadro anexo)

De los municipios que salieron con un mejor equilibrio financiero, según parámetros de 0.8 y 0.9, fueron: Badiraguato, Choix, Cosalá, Escuinapa, Salvador Alvarado y San Ignacio, mismas que concentraron un rezago de apenas 46 millones de pesos de deuda, aun así, tuvieron dificultades para saldar sus cuentas. Elota fue el único municipio que salió con número negros en la conducción de las cuentas públicas. (Ver Cuadro Anexo)

Por otro lado, es conocido que los indicadores con que usualmente se evalúan las finanzas públicas, suelen ser condescendientes, y no reflejan la situación real de las finanzas.

Cuadro No. 3
INDICADORES DE VULNERABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD

	2011	2012	2013	2014	2015
Deuda pública respecto a los ingresos ordinarios disponibles	0.30	0.33	0.29	0.28	0.26
Deuda pública respecto a las participaciones	0.51	0.57	0.51	0.44	0.40
Pasivos sin fuentes de pago del servicio de la deuda respecto a los ingresos ordinarios disponibles	0.18	0.11	0.10	0.12	0.14
Deuda pública más pasivos sin fuentes de pagos y servicio de la deuda respecto a los ingresos ordinarios disponibles	0.48	0.44	0.39	0.41	0.40

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

Los cuatro indicadores muestran una tendencia a la baja en cinco años. (Ver Cuadro No. 3). Las valoraciones expresan: todo está bien en los municipios de Sinaloa, tienen fortaleza financiera y capacidad para responder a sus obligaciones

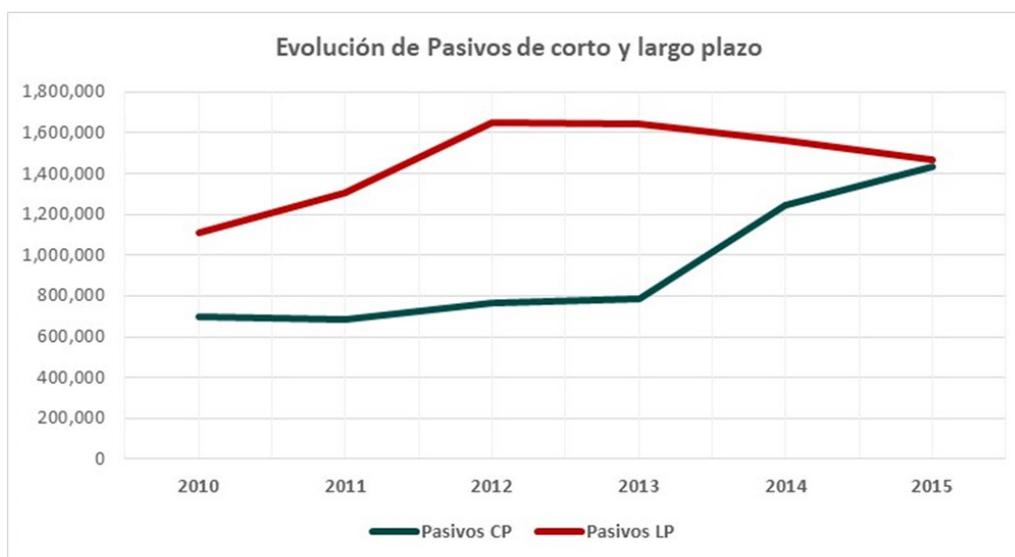
financieras a largo plazo, a pesar que la deuda creció un 73.1% en cinco años, al pasar de 1,070.4 millones de pesos en 2010 a 1,464.3 millones de pesos en 2015.

Además, si se emplea el indicador que valora la relación de la deuda de largo plazo de los municipios, la cual suma 1,464 millones de pesos en 2015, en relación con el total de ingresos de 8.6 mil millones de pesos, arroja un 16.8%, cifra que no es motivo de alarma, ni mucho menos cuando se mide en relación al PIB estatal que representa el 0.4% en 2015.

Es una práctica común de los alcaldes contraer compromisos financieros de corto plazo para la operación de los municipios, mientras la deuda de largo plazo es considerada con cierta reserva. A partir del 2010, los compromisos financieros evolucionaron de manera diferente. En cinco años, la deuda de corto plazo se elevó el 105.2%, al pasar de 696.8 millones de pesos en 2010 a 1,430.5 millones de pesos en 2015. (Ver Gráfica).

La deuda de corto plazo creció de manera acelerada hasta alcanzar el nivel de endeudamiento de largo plazo con montos mayores a los 1,400 millones de pesos en 2015. (Ver Gráfica).

La desenfrenada deuda de los municipios tiene más que ver con las instancias que evalúan y aprueban las cuentas públicas, que con leyes que regulan y establecen topes al financiamiento.



Fuente: Auditoría Superior del Estado

1. Equilibrio presupuestal municipal 2015

En el análisis global de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de 2015 de los 18 municipios de Sinaloa, y sus ajustes correspondientes (Ver Cuadro No. 4), arroja un déficit de 1,216 millones de pesos (1, 575,933 - 359,521), un monto menor en relación al remante de 1,617 millones de pesos en la evaluación anterior, (Ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 4
Ley Ingresos y Presupuesto Egresos 2015

Municipios	Total (miles)
Ley de Ingresos Estimada	8,332,832
Ley de Ingresos Modificada	10,443,729
Ingresos Devengados	8,692,353
Diferencia	359,521
%	4.3
Presupuesto de Egresos aprobada	8,334,378
Presupuesto de Egresos Modificada	10,629,043
Egresos devengados	9,910,312
Diferencia	1,575,933
%	18.9
Déficit o Superávit	-1,217,959

Fuente: Auditoría Superior del Estado

En la premisa de la LDF, de mantener el equilibrio entre ingresos y egresos, parece ser una tarea complicada debido al dinamismo con que crece el gasto (18.9%) en relación a la variación de los ingresos (4.3%). Aunque se debe destaca que el 44.4% de los 18 municipios registró un superávit presupuestario en 2015. (Ver cuadro anexo).

Esto es, Sinaloa tiene elevadas posibilidades de nivelar las finanzas de los municipios. El mayor desafío son las alcaldías que mantienen altos montos de

deuda de corto y largo, así como elevados rezagos de adeudos que arrastran por varios años. En esta perspectiva, se enlistan Culiacán, Angostura, El Fuerte, Guasave, Navolato, Rosario y Sinaloa.

2. Escenario hipotético de las finanzas municipales en 2017

Para 2018, los municipios deben presentar cuentas claras de los ingresos y gastos, con proyecciones a tres años –para poblaciones mayores de 200 mil habitantes-, indicar los riesgos relevantes de las finanzas y la deuda, y un estudio de la situación de las pensiones, para su evaluación por la SHCP y la Cámara de Diputados.

Ante ello, se establece la hipótesis que los ingresos de los municipios se mantienen constantes de 2015 a 2017, así como sus respectivas variaciones.

Además, se considera que los municipios realizaron un gasto estricto, conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Congreso del Estado, alcanzando la cifra de 8,333.3 millones de pesos en 2017, con una ligera variación de 546 mil pesos. (Ver cuadro 5).

Cuadro No. 5
Ley Ingresos y Presupuesto Egresos 2017

Municipios	Total (miles)
Ley de Ingresos Estimada	8,332,832
Ley de Ingresos Modificada	10,443,729
Ingresos Devengados	8,692,353
Diferencia	359,521
%	4.3
Presupuesto de Egresos aprobada	8,332,832
Presupuesto de Egresos Modificada	8,334,378
Egresos devengados	8,333,378
Diferencia	546
%	0.0
Déficit o Superávit	358,975

Así, los ingresos aumentaron gracias a la eficiencia recaudatoria (8,332,832), menos la variación del gasto (8,333,378), arrojó un superávit de 358.9 millones de pesos. (Ver Cuadro No.5).

La LDF en el Artículo 14 establece que los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición, el 50% se destinará al pago de adeudos, equivalente a 179 millones de pesos, considerando el rezago de 820.2 millones de pesos – correspondiente al pago del servicio de la deuda y rezago de responsabilidades financieras pendientes de pago-, (Ver cuadro No.2), implica que se ocupan 4.5 años para sufragar el total del adeudo, cumpliéndose así la apreciación de BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya, en el sentido de que serían de uno a seis años para obtener resultados de la LDF.

A Suiza le llevó 15 años lograr el equilibrio de sus finanzas, y en este ejercicio hipotético, a los municipios de Sinaloa les puede representar la tercera parte del tiempo de esa nación.

En ese mismo apartado de la LDF, se establece que el monto restante (50% de los ingresos de libre disposición), es decir, 179 millones de pesos se asignarán a la inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, o también, para la creación de un fondo cuyo objetivo es compensar la caída de ingresos. Es decir, la LDF responde a la inquietud que ha prevalecido por muchos años: ¿qué sentido tiene que aumenten los ingresos, cuando no aumenta la inversión en obras sociales en la misma proporción, a fin de atender las necesidades apremiantes de la sociedad?

A partir de los nuevos lineamientos de la LDF, existen elevadas posibilidades de avanzar hacia la sostenibilidad financiera de los municipios, que redunde en beneficios para Sinaloa, toda vez que las alcaldías son que están en contacto permanente con la sociedad y atienden sus necesidades apremiantes.

¿Acaso es posible equilibrar el mundo real de las finanzas municipales de Sinaloa, sin mediar la reingeniería administrativa y la evaluación de las finanzas, cuando éstas enfrentan dificultades por el monto global de operación que representa el 75% del total de los ingresos devengados?

El gobierno federal difícilmente implementará un rescate a los municipios de Sinaloa para estabilizar sus finanzas, cada vez carece de maniobra financiera, y restringe el presupuesto, afectando las participaciones federales en las arcas municipales.

México requiere de profundos cambios en la conducción de las finanzas públicas, máxime que los municipios tienen la premisa histórica de nivelar las desigualdades socioeconómicas del país.

Joseph Stiglitz, premio nobel de economía, señaló: los países que ostentan niveles importantes de desigualdad deben reescribir las reglas de sus políticas públicas, además de generar oportunidades de empleo y educación dignos.³¹

V. CONCLUSIONES

La LDF fue diseñada para crear orden, estabilidad y sostenibilidad financiera de los estados y municipios del país. En Sinaloa, los 18 municipios pueden ser encauzados en la consecución de los objetivos que establece la Ley, siempre y cuando prevalezca un sentido de responsabilidad por parte de las autoridades involucradas.

Un ejemplo de ello, es el municipio de Elota, que se ha caracterizado como una civilización avanzada en el manejo del erario, a pesar de ser una población pequeña de apenas 40 mil habitantes.

El reto de las autoridades estatales, municipales y legisladores, es impulsar una reingeniería administrativa de los municipios, considerando el tamaño de sus finanzas y la tendencia a la baja de las participaciones federales. Las estructuras municipales crecieron conforme aumentó el flujo de ingresos de una economía petrolizada, y aun cuando la burbuja del petróleo se reventó hace años, el nivel del gasto de las finanzas municipales permanece con una dinámica creciente.

³¹ El Financiero. 15/10/2015. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-control-de-la-inflacion-no-esta-renido-con-el-crecimiento-carstens.html>

El Congreso del Estado está llamado a ejercer un papel relevante en Sinaloa, y rediseñar una política que garantice la sostenibilidad financiera de los municipios, presupuestos ordenados, eficacia del gasto y un mejor uso de la deuda. Las autoridades de Sinaloa pueden dar el paso para sanear la enfermedad del gasto que prevalece en las finanzas de los municipios con el propósito de aumentar la inversión pública.

Los líderes de Sinaloa tienen la oportunidad de delinear un mejor horizonte para la entidad. El diseño de un Plan Estratégico de Sostenibilidad Financiera Municipal al 2021, que impulse dinamismo a la economía y reduzca las brechas de desigualdad social. Es el mayor desafío. La LDF, es solo un medio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO CABRERA, Abraham, Economía Mexicana 1910-2010: Balance de un Siglo. Ponencia en Conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución. Espacio Común de Educación Superior y Facultad de Economía de la UNAM. 2010.
- CABRERO MENDOZA, Enrique et al (coord.), La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis y Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales, CIDE. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1ª reimpresión. 1996.
- CABRERO MENDOZA, Enrique y Nava Campos, Gabriela et al (coords.), Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso, CIDE. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999.
- CAMPOS, Suárez, Enrique. (5 de septiembre de 2011). La regla de oro. El Economista. <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-valores/2011/09/05/regla-oro>
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política. Colegio de la Frontera Norte. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1996.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, et al (Coord.). Los Avances del México Contemporáneo 1955-2015, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. Tomo I, 2015. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/amc_econ_fin_public1.pdf
- MERINO MAÑÓN, José, Una Nueva Hacienda Pública Municipal, Apuntes para el análisis de su reforma. INAP. Talleres Punto Grafico. 2001
- MORALES, Javier et al (coord.), Ley de disciplina financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM): mejoras en disciplina financiera y transparencia en finanzas públicas locales, BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA), HR Ratings. 2016.

NAVARRETE ROJAS, Fernando, Disciplina Fiscal y Crecimiento Económico, Claves

para una consolidación fiscal exitosa. Cuadernos de Pensamiento Político enero/marzo, de la Fundación para el Análisis y Estudios Sociales FAES, 2013.

http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423224712disciplina-fiscal-y-crecimiento-economico.pdf

STIGLITZ, Joseph E. “Caída Libre”, El libre mercado y el hundimiento de la economía

mundial (Alejandro Pradera y Nuria Petit, trads.), Editorial Taurus. 2010.

ZICCARDIA, Alicia, et al (coord.), La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1996.

OTRAS FUENTES

REGLAMENTO del Sistema de Alertas, Diario Oficial de la Federación 31/03/2017 BOLETÍN N°. 5303. Insta a Congreso de la Unión a implementar nuevo marco jurídico y mecanismos para regular la deuda pública local. 20-03-2015

BOLETÍN N°. 1165. Avala Cámara de Diputados minuta que expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Diario Oficial de la Federación 26/05/2015

El Universal. 03/03/16. “Foro Situación Actual de la Economía Mexicana”, organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”, celebrado México el 3 de marzo de 2016

LEY de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Diario Oficial de la Federación 27/04/2016

PÁGINAS WEB

<http://www.ase-sinaloa.gob.mx/>

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/es

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#Estadisticas_Deuda

<http://www.inap.mx/portal/>

<http://www.indetec.gob.mx/2015/revista-federalismo-hacendario-no-5/>

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2015/Marzo/20/5303-Deuda-publica-de-las-entidades-federativas-y-municipios-ascendio-a-482-mil-millones-de-pesos-en-2013-ASF>

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

www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10560

VII. ANEXO

Impacto de Ingresos Ordinarios y Gasto de Deuda y Operativo 2015

Municipio	Pasivos sin Fuente de Pago (año anterior)	Servicio de la deuda	Total del pago	Ingresos Ordinarios Disponibles	Ingresos Ordinarios Remanente	Gasto Operativo	Remanente para Gasto Corriente e Inversión	Cobertura Gasto e Ingresos
Ahome	0	6,688	6,688	808,923	802,235	817,827	-15,593	1.0
Angostura	36,021	0	36,021	98,755	62,734	106,083	-43,349	0.6
Badiraguato	13,318	58	13,376	72,953	59,577	77,862	-18,285	0.8
Choix	5,902	914	6,816	73,735	66,919	71,467	-4,549	0.9
Concordia	14,178	0	14,178	61,808	47,630	68,275	-20,644	0.7
Cosala	4,824	199	5,023	52,917	47,893	52,033	-4,139	0.9
Culiacán	292,597	65,985	358,581	1,907,949	1,549,367	2,409,080	-859,713	0.6
Elota	0	635	635	82,824	82,189	81,245	944	1.0
Escuinapa	12,253	1,078	13,331	117,559	104,228	132,299	-28,071	0.8
El Fuerte	76,961	5,481	82,442	154,016	71,574	169,012	-97,438	0.4
Guasave	35,357	42,123	77,480	411,898	334,418	503,856	-169,438	0.7
Mazatlan	26,383	29,263	55,646	1,118,630	1,062,984	1,151,223	-88,239	0.9
Mocorito	4,055	1,703	5,757	83,062	77,305	97,966	-20,661	0.8
Navolato	54,308	10,823	65,131	218,460	153,329	255,685	-102,356	0.6
Rosario	47,092	1,240	48,332	117,511	69,179	129,762	-60,584	0.5
Salv. Alvarado	0	3,027	3,027	150,800	147,773	166,988	-19,215	0.9
San Ignacio	4,532	0	4,532	58,685	54,153	61,173	-7,020	0.9
Sinaloa	20,105	3,185	23,290	131,272	107,982	166,699	-58,717	0.6
Total	647,885	172,402	820,287	5,721,758	4,901,471	6,518,537	-1,617,066	0.8

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

EVALUACION DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS MUNICIPAL 2015 (miles)

Municipio	Ley de Ingresos Estimada	Ley de Ingresos Modificada	Ingresos Devengados	Diferencia	%	Presupuesto de Egresos aprobada	Presupuesto de Egresos Modificada	Egresos devengados	Diferencia	%	Déficit o Superávit
Ahome	1,066,933	1,261,852	1,225,432	158,499	14.9	1,066,933	1,261,852	1,258,243	191,310	17.9	-32,811
Angostura	124,288	127,535	155,070	30,783	24.8	124,288	135,331	133,036	8,749	7.0	22,034
Badiraguato	125,106	149,830	149,503	24,397	19.5	125,106	150,970	147,630	22,524	18.0	1,873
Choix	116,124	126,223	144,211	28,087	24.2	116,123	147,191	145,907	29,784	25.6	-1,697
Concordia	87,914	96,569	95,142	7,227	8.2	87,914	96,569	92,150	4,236	4.8	2,992
Cosala	73,196	85,669	79,857	6,661	9.1	73,196	85,669	81,035	7,840	10.7	-1,179
Culiacán	2,817,000	3,610,249	2,095,649	-721,351	-25.6	2,817,000	3,610,249	3,272,942	455,942	16.2	-1,177,293
Elota	131,245	183,676	182,471	51,226	39.0	131,245	183,676	176,382	45,137	34.4	6,089
Escuinapa	151,838	201,331	197,614	45,776	30.1	151,838	201,331	196,472	44,633	29.4	1,143
El Fuerte	259,737	365,448	340,336	80,599	31.0	259,737	365,448	309,375	49,638	19.1	30,960
Guasave*	670,139	908,314	850,306	180,166	26.9	670,139	950,990	882,340	212,201	31.7	-32,035
Mazatlan	1,522,204	1,724,901	1,724,901	202,697	13.3	1,522,204	1,855,880	1,739,283	217,079	14.3	-14,382
Mocorito	142,556	157,300	155,194	12,637	8.9	142,556	157,300	156,160	13,603	9.5	-966
Navolato*	331,628	504,913	420,597	88,969	26.8	331,628	504,913	439,378	107,750	32.5	-18,781
Rosario	163,980	180,805	177,225	13,245	8.1	165,497	180,805	179,236	13,739	8.3	-2,011
Salv. Alvarado	208,609	328,841	305,763	97,155	46.6	208,609	328,841	290,969	82,360	39.5	14,795
San Ignacio	83,995	83,995	91,257	7,262	8.6	83,995	91,103	89,712	5,717	6.8	1,545
Sinaloa	256,340	346,277	301,826	45,486	17.7	256,371	320,923	320,060	63,689	24.8	-18,233
Total	8,332,832	10,443,729	8,692,353	359,521	4.3	8,334,378	10,629,043	9,910,312	1,575,933	18.9	-1,217,959

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

EL PRINCIPIO DE ORALIDAD EN EL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO MEXICANO

Olía ACUÑA MALDORANO ¹
Francisco Ricardo RAMÍREZ LUGO²

SUMARIO. I. ANTECEDENTES. II. SISTEMAS PROCESALES. 1. Sistema inquisitivo. 2. Sistema acusatorio. 3. Sistema mixto. III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PENAL. IV. PRINCIPIOS. 1. Publicidad. 2. Contradicción. 3. Concentración. 4. Continuidad. 5. Inmediación. V. EL PRINCIPIO DE ORALIDAD. VI. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. En esta investigación se realiza un estudio y análisis del principio de oralidad del nuevo sistema penal acusatorio, contenido en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 4 y 44 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En este trabajo se documenta la ineficacia en la aplicación del principio de oralidad en una realidad microsocial y jurídica concreta de la zona norte de Sinaloa, por lo que se busca aportar elementos de estudio y análisis en la aplicación del nuevo sistema lo que permitirá en el futuro superar las ineficiencias y fallas que en la práctica diaria se presentan y que a través de este tipo de análisis pueden ser documentadas, estudiadas y superadas, ya que aplicado de manera eficaz el principio de oralidad.

PALABRAS CLAVE. Principio de oralidad. Sistema penal mexicano.

¹ Maestría en Educación Social, Maestría en Derecho Constitucional y Amparo, Doctorante en Ciencias Sociales. Profesora de Tiempo Completo Categoría “C” del Programa Educativo de Derecho de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

² Maestría en Educación Social, Maestría en Derecho Constitucional y Amparo, Doctorante en Ciencias Sociales.

Profesor de Tiempo Completo Categoría “C” del Programa Educativo de Derecho de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

ABSTRACT. In this investigation, we study and analysis the principle of orality of the new Mexican accusatory criminal system, contained in the article 20 of the Political Constitution of the United Mexican States and the articles 4 and 44 of the National Code of Criminal Procedures. In addition this paper documents the inefficiency in the application of the principle of orality in a concrete reality of the northern area of Sinaloa, in order to overcome the inefficiencies and failures that in daily practice are presented and through this type of analysis as effectively applied the principle of orality.

KEY WORDS. Principle of orality. Mexican criminal system.

I. ANTECEDENTES

Los procesos penales habían sido tardados, costosos y escritos, con un modelo de justicia penal de corte acusatorio, se busca transparentar la actuación de las autoridades, con la oralidad en los juicios, significaría que toda la información que sirva como base para que el juez tome una decisión, deberá producirse en una audiencia pública, lo que garantiza procesos rápidos, eficientes y respetuosos de los derechos de todos, poniendo especial interés en la protección de las víctimas³.

El procedimiento penal mexicano, de acuerdo con Carbonell⁴, se encontraba en completa bancarrota, resultaba muy caro y no satisfacía ni garantiza los derechos de las víctimas, de los procesados y de los agentes de la autoridad que intervienen en su desarrollo.

Para Valencia⁵, esta reforma del proceso penal ha sido, en general, bien acogida y despertado muchas esperanzas en los mexicanos. Sin embargo, varias de las modificaciones constitucionales aprobadas han suscitado también críticas y riesgos que deben considerarse. Se trata de una reforma calificada como de luces y de sombras, para que aquéllas puedan iluminar nuevos senderos en el proceso

³ INACIPE, *ABC del nuevo sistema de justicia penal*, México, Procuraduría General de la República (PGR), Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2012, p. 9.

⁴ QUIROZ Quiroz, Adriana, *Libro de Lecturas de Apoyo para el estudio y práctica del sistema penal acusatorio en las escuelas de Derecho en México. Programa Reforma de Justicia*, México, Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, 2013, p. 17.

⁵ *Ibidem*, p. 19.

penal, se requiere todo el respaldo del Estado mexicano, un trabajo tesonero en la legislación secundaria y adecuado proceso de implementación.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, según Carbonell⁶, nos suministra la base para realizar una profunda transformación del sistema penal mexicano.

Esta reforma, también conocida como reforma constitucional de seguridad y justicia, implementó en México el sistema penal acusatorio y de acuerdo con Contreras⁷, una modificación de esta naturaleza requiere toda una gestión del cambio que va más allá de la emisión de códigos, instalaciones adecuadas, operadores capacitados y hasta un cambio cultural que es posiblemente el más complejo, por lo que el constituyente decidió que la implementación durara ocho años, del año 2008 al año de 2016.

Zamudio⁸ considera que más que más que a reformar, vinieron a revolucionar el sistema de justicia penal en nuestro país al disponer la instauración de un nuevo sistema que viene a romper con una serie de paradigmas, tradiciones y costumbres enraizadas en nuestra historia y cultura jurídica. Un nuevo sistema de un pretendido corte acusatorio y garantista; transparente, en el que se establezca a su vez el punto de equilibrio para las partes procesales, propio de un Estado democrático de derecho, y en el que habrán de prevalecer la acusatoriedad y la oralidad como características que lo diferencian del actual sistema de enjuiciamiento penal federal.

Los artículos modificados a raíz de esta reforma son el 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123. Su estudio es de vital importancia, en tanto que constituyen la base para el nuevo proceso penal de nuestro país. Vale la pena destacar que, mediante la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXI inciso "C" –publicada el 8 de octubre de 2013–, se facultó al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia procesal penal, misma que sirvió de fundamento para la posterior

⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷ CONTRERAS Melara, José Rogelio, Derecho procesal penal en el sistema acusatorio. Manual del profesor para la materia, México, Colección para el estudio y práctica del sistema penal acusatorio. Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD), 2015, p. 20.

⁸ ZAMUDIO Arias, Rafael, *Principios Rectores Del Nuevo Proceso Penal, Aplicaciones e Implicaciones: Oralidad, Inmediación, Contradicción, Concentración*. En El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de la Presidencia y Consejo de la Judicatura Federal. 2011, p. 54.

expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales. Dicho código es invocado en este manual como principal punto de referencia en materia normativa⁹.

II. SISTEMAS PROCESALES

Para entender el sistema acusatorio es preciso confrontarlo con el sistema inquisitorio, ambos de lejano origen histórico, pero con repercusiones hasta nuestros días¹⁰.

Por sistema procesal debemos entender al conjunto de principios y garantías que configuran tanto el rol de los actores, al objeto u objetos de debate en sede de justicia penal, así como, al esquema procedimental del proceso penal, respondiendo a una determinada ideología o filosofía¹¹.

Para Hernández Pliego¹², por sistemas de enjuiciamiento penal o sistema procesal penal entendemos aquel cúmulo de normas procedimentales que determinan la manera en que se juzgará a una persona por atribuírsele la comisión de un ilícito. Existe el reconocimiento de tres principales sistemas de enjuiciamiento: acusatorio, inquisitivo y mixto. Cada uno de ellos surgió en un momento histórico determinado –la Grecia antigua, la edad media y el preludio de la revolución francesa– y con rasgos distintivos específicos, aunque el sistema mixto es más bien una amalgama entre el acusatorio y el inquisitivo.

Los sistemas procesales son según Bravo¹³:

- Sistema inquisitivo
- Sistema acusatorio (clásico, garantista y adversarial)
- Sistema mixto

1. Sistema inquisitivo

⁹ CONTRERAS MELARA, José Rogelio, *op. cit.*; nota 5, p. 23.

¹⁰ QUIROZ QUIROZ, Adriana, *op. cit.*, nota 2, p. 13.

¹¹ BRAVO MENDOZA, Laura Gabriela, *El Principio de Oralidad en la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal*, México, Tesis Publicada de Licenciatura en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011, p. 1.

¹² CONTRERAS MELARA, José Rogelio, *op. cit.*, nota 5, p. 20.

¹³ BRAVO MENDOZA, Laura Gabriela, *op. cit.*, nota 9, p. 1.

El sistema inquisitivo nació desde el momento en que aparecieron las primeras pesquisas de oficio en Roma y en las monarquías cristianas del siglo XII, lo cual originó el desuso del sistema acusatorio que se practicó con anterioridad. Este sistema maneja un procedimiento escrito, burocrático, formalista, incomprensible, ritualista, poco creativo y especialmente preocupado por el trámite y no por la solución del conflicto¹⁴.

En ese tipo de procedimiento la fase de instrucción es central, en la mayoría de los casos, las sentencias se fundaban en las pruebas producidas durante la investigación, las cuales, no podían ser del conocimiento del imputado, lo que representó una constante violación del derecho de defensa y del principio de contradicción. Además no considera a la víctima como un actor del procedimiento¹⁵.

Este sistema coincide con la concepción absoluta del poder central y del escaso valor que se otorga a la persona humana individual frente al orden social. Consecuencia de ello es la consideración del imputado como un simple objeto de investigación, no contando con la posibilidad cierta de defenderse de la acusación formulada en su contra. Las premisas fundamentales del sistema inquisitivo son: la persecución penal pública y obligatoria y la averiguación de la verdad¹⁶.

El sistema inquisitivo no era pues un verdadero proceso. La aplicación de la ley penal correspondía a los tribunales, pero éstos no utilizaban el proceso, se trataba entonces de un derecho penal “típicamente administrativo” y en su actividad no se respetaban los principios de dualidad de partes, contradicción e igualdad, que hacen a la esencia misma de la existencia del proceso¹⁷.

¹⁴ OVIEDO ÁBREGO, Armando, *Sistema Penal Acusatorio. Guía*. Segunda Edición, México, Consejo Coordinador para la Implementación de la Reforma del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de San Luis Potosí, 2004, p. 32.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ CUBAS VILLANUEVA, Víctor, *El proceso Penal: Teoría y Práctica*, Tercera Edición. Perú, Editorial Palestra, 1998, p. 45.

¹⁷ SÁNCHEZ VELARDE, Pablo, *Manual de Derecho Procesal Penal*, México, Editorial Idemsa, 2004, p. 569.

Para Maier¹⁸, el procedimiento inquisitivo se extendió por toda Europa continental, triunfando sobre el derecho germano y la organización señorial (feudal) de la administración de justicia desde el siglo XIII hasta el siglo XVIII.

Para Bravo¹⁹, el sistema inquisitivo presenta características opuestas al acusatorio.

- La acción penal es de naturaleza pública, se ejercita de oficio por el juez, se propugna la defensa de los intereses de la sociedad.
- No existe distinción en las personas de los sujetos procesales. El juez concentra las funciones de acusación, defensa y juzgamiento.
- Se limita la defensa particular del imputado pues el juez asume dicho papel.
- Se rige bajo el sistema de prueba legal o tasada, siendo la confesión del imputado la principal prueba. Ello deriva en la arbitrariedad, recurriéndose a medios como la prueba divina o juicios de Dios, donde la tortura era el medio más empleado.
- El proceso penal se realiza en secreto, predomina la escritura, la rapidez y no es contradictorio. La instrucción se realiza a espaldas del imputado, las pruebas se actúan sin conocimiento de aquél. El plenario fue introducido por los españoles a efecto de la defensa del acusado.
- El imputado permanece en prisión preventiva hasta que se dicta la sentencia.

La sentencia es dictada por el mismo juez, con posibilidad de ser impugnada.

2. Sistema acusatorio

De acuerdo con Oviedo²⁰, el sistema acusatorio fue introducido en Europa durante el siglo XIX, es propio de los Estados democráticos de derecho, se basa en la necesaria existencia de una parte acusadora que ejerce la acción penal, distinta e independiente del juez. A su vez admite y presupone el derecho de defensa y la existencia de un órgano judicial independiente e imparcial, asimismo este sistema rige plenamente el juicio oral.

¹⁸ MAIER, Julio, *Derecho Procesal Penal: Fundamentos*. Segunda edición, Argentina, Editorial del Puerto, 1996, T 1, p. 85

¹⁹ BRAVO MENDOZA, Laura Gabriela, *op. cit.*, nota 9. p. 10.

²⁰ *op. cit.*, nota 12, p. 33.

A decir de Valencia²¹, el sistema acusatorio se desenvuelve entre los griegos y romanos, aunque renace en la época moderna. Se caracterizó por el poder de acusación privado, igualdad entre las partes, oralidad y publicidad del debate, apreciación libre de los elementos de convicción, continuidad en el procedimiento y conclusión de éste en vía de síntesis.

El sistema acusatorio clásico, a decir de Superti²² es una forma de enjuiciamiento penal, el cual rigió durante todo el mundo antiguo. La característica fundamental de este sistema reside en la división de poderes ejercidos en el proceso.

Al confrontar este sistema con el inquisitivo veremos que en el acusatorio el juez debe ocupar un puesto más pasivo en el desarrollo de la contienda judicial, lo que le permite lograr mayor imparcialidad frente a las partes. En general, el tribunal se involucra poco en las tesis de una y otra de las partes, limitándose a oírlas, al igual que a los testigos y presencia el recibo de las otras pruebas necesarias para demostrar el suceso fáctico en examen²³.

Sus principales características²⁴:

- a. La facultad jurisdiccional corresponde a los tribunales dependientes de un órgano jurisdiccional.
- b. La acción penal es pública, se basa en el principio de publicidad en su totalidad.
- c. Presencia de dos posiciones encontradas en igualdad de oportunidades y con posibilidad de contradicción.
- d. El juzgador es un mero observador del proceso.
- e. La prisión preventiva se aplica como excepción y no como regla, atendiendo el principio de presunción de inocencia.
- f. La introducción de las pruebas corresponde a las partes.
- g. Libre valoración judicial de las pruebas.
- h. Es uni-instancial, es decir principio de concentración.

²¹ *op. cit.*, nota 2, p. 13.

²² SUPERTI, Héctor, *Derecho Procesal Penal. Temas Conflictivos*, Argentina, Editorial Juris, 1998, p. 6

²³ *op. cit.*, nota 9, p. 2.

²⁴ *op. cit.*, nota 12, p. 33.

En tanto que para Gómez²⁵, sus características son las siguientes:

- Reconocimiento en exclusiva de la acción penal al ministerio público, por tanto, el monopolio acusador para este órgano público con exclusión generalmente de particulares sean o no defendidos por el delito.
- Atribución al ministerio público de la competencia para instruir las causas penales, sustituyendo al Juez Instructor, sin perjuicio de la intervención ocasional de éste cuando resulte necesario.
- Otorgamiento al ministerio público de facultades derivadas del principio de oportunidad para, ofreciendo bajo determinados presupuestos medidas alternativas al imputado, no perseguir el delito generalmente menos grave o leve.
- Conversión del ministerio público en autoridad principal, o incluso única de la ejecución penal.

3. Sistema mixto

De acuerdo con Bravo²⁶, el sistema mixto se asienta en el Código de Instrucción Criminal Francés de 1808, disperso por toda Europa continental como consecuencia del éxito de las ideas fundantes de la revolución francesa y del dominio napoleónico. Este sistema nacido como modelo que intentó equilibrar las virtudes de los paradigmas inquisitivo y acusatorio, encuentra su raíz a partir del iluminismo. En él se conjugan ambos sistemas como un intento por alcanzar un nuevo arquetipo frente a la colisión de interés.

La finalidad del sistema de justicia penal es la de investigar un hecho y verificar si el mismo constituye o no un delito, pero ello no implica que puedan emplearse cualquier tipo de medios para obtener, a toda costa, el conocimiento de esa realidad. Cualquier sistema de justicia penal, legalmente instituido, se enfrenta a la necesidad de armonizar, por un lado, el interés en la búsqueda de la verdad y, por otro lado, el interés del procesado en la salvaguarda de sus derechos individuales.

²⁵ GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, *El Proceso Penal Alemán: Introducción y Normas Básica*, España, Editorial Bosch, 1985, p. 47

²⁶ *op. cit.*, nota 9, p. 6.

A decir de Ferrajoli²⁷, el sistema fracasa por su índole ecléctica, híbrida, anfibia, debido a una verdadera duplicación de los dos sistemas, primero el inquisitivo, en la instrucción, con el secreto, con la escritura, con la exclusión de la defensa, con la prisión preventiva, con la invasión del juez y del ministerio público, después el acusatorio, con la oralidad, la publicidad, la contradicción y hasta con el jurado.

III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PENAL

Mientras que en el sistema inquisitivo se basa en que las actuaciones son secretas y se adopta en ellas la forma escrita, el sistema acusatorio adopta la forma oral y la publicidad; así mismo el sistema inquisitivo se conforma de una serie de actuaciones formales, sucesivas e intermitentes, en tanto el sistema acusatorio se basa en actos concentrados y continuos que procuran la inmediatez.

Luna²⁸, establece una serie de 15 puntos en donde marca las características que diferencian a nuestro sistema penal con otros:

1. Las partes.
2. Equilibrio procesal.
3. Etapas del proceso penal.
4. Instancias procesales.
5. Posibilidades de actuación del juzgador.
6. Establecimiento de principios rectores.
7. Reconocimiento de normatividad de excepción.
8. Prisión preventiva.
9. Previsión de mecanismos complementarios de solución.
10. Subsistencia del requisito de argumentación fundada.
11. Finalidad y alcance de la transformación.
12. Previsión de regulación de la prueba ilícita.

²⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, México. Editorial Trotta, 1995, p. 643.

²⁸ LUNA CASTRO, José Nieves, *Introducción y características generales del Nuevo Sistema de Justicia Penal*. En el Nuevo Sistema de justicia penal, desde la perspectiva constitucional, México, Consejo de la Judicatura Federal, Pp. 32-35. Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 44-48.

13. Diferenciación de etapas y autoridades.
14. División entre jurisdicción ordinaria y constitucional.
15. Gradualidad y plazo para la implementación.

IV. PRINCIPIOS

Para Zúñiga²⁹, los principios no pueden ser derivados ni demostrados, son guías que continúan su marcha hacia otros objetivos.

Los principios jurídicos³⁰, no son un fin *per se*, sino un camino orientador para la solución de problemas planteados, actúan como un medio para otros objetivos. Los principios que se advierten de la primera parte del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los Principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”.

Establecer los postulados rectores de un sistema procesal determinado, de acuerdo con Colina³¹, es en gran parte enfrentarse a una corriente político-filosófica que converge en una sociedad determinada, no obstante estas corrientes no se encuentran al libre arbitrio del legislador, pues desde la abolición de antiguo régimen se han establecido principios inamovibles con un alto contenido de respeto a los derechos fundamentales.

Según Contreras³², con la reforma se incorporaron al texto constitucional federal los principios rectores del proceso penal acusatorio. El establecimiento de dichos principios obliga a que la carta magna sirva de guía para la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales en toda la República, pues los principios del proceso penal acusatorio son, a su vez, los que imperan en todo debido proceso.

²⁹ ZÚÑIGA GARCÍA, José Francisco, *Mito y Razón*, España, Editorial Paidós, 1997, p. 77.

³⁰ *op. cit.*, nota 9, p. 28.

³¹ COLINA RAMÍREZ, Edgar Iván, *Principios Rectores del Sistema Acusatorio*. Material de Lectura del Curso en Derecho Penal de la Suprema corte de Justicia de la Nación, México, Suprema corte de Justicia de la Nación, 2012, p.1.

³² CONTRERAS MELARA, José Rogelio, *op. cit.*, nota 5, p. 32.

Los principios del proceso penal son la publicidad, la contradicción, la concentración, la continuidad y la inmediación, tienen fundamento constitucional, se encuentran establecidos estos principios en el primer párrafo del artículo 20 de nuestra carta magna, así como en el artículo 4º primer párrafo del Código Nacional de Procedimientos Penales³³.

Los principios propiamente dichos, en la doctrina han sido definidos por algunos autores como los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación como principios referentes o que inciden en la prueba; otros consideran que tales principios rigen en el proceso en general; pero también existen otros criterios que realizan distintas clasificaciones, dependiendo incluso de la legislación de que se trate³⁴.

1. Publicidad

El principio de publicidad para el INCIPE³⁵, significa que en todas las audiencias deberá permitirse el acceso del público y de los medios de comunicación, que podrás observar y escuchar lo que en ellas suceda. El acceso podrá restringirse en casos especiales en que se afecte a la víctima, como los casos de secuestro o violación, o tratándose de menores de edad.

El principio de publicidad además, de acuerdo a Maza³⁶, implica que en principio, todo el juicio debe ser público, es decir, que el público pueda presenciar el desarrollo del juicio y por lo tanto su monitoreo social del cumplimiento de los preceptos jurídicos que lo rigen. Está reconocido en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. La publicidad del juicio permite el control ciudadano al sistema de administración de justicia, al mismo tiempo que lo legitima.

El principio de publicidad se refiere a que las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento

³³ *op. cit.*, nota 12, p. 42.

³⁴ *op. cit.*, nota 6, p. 62.

³⁵ *op. cit.*, nota 1, p. 9.

³⁶ MAZA CALVINO, Emma y López Villanueva, Juan, *Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., 2012, p. 24.

sino también el público en general, con las excepciones previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales³⁷.

López Masle³⁸, evocando a Roxin, refiere que el fundamento de este principio es triple y su significado esencial reside en consolidar la confianza pública en la administración de justicia; fomentar la responsabilidad de que circunstancias ajenas a la causa incluyan en el tribunal, y con ello, en la sentencia.

Vera³⁹ considera que la publicidad del proceso alcanza su plenitud en el juicio oral, y se erige no sólo en garantía de las partes, sino en instrumento para fortalecer la confianza de los ciudadanos en la independencia de los tribunales. El efecto, la recta administración de justicia requiere la colaboración de la opinión pública informada, pues en ese ámbito alcanza su más alto nivel de protección del derecho de libertad de expresión y a recibir información veraz.

La oralidad y la publicidad, cumplidas en forma plena y rigurosa, de acuerdo con Bravo⁴⁰, facilitan la socialización del mensaje de una respuesta firme del Estado, razonada y motivada, frente a los hechos legalmente considerados como inaceptables.

2. Contradicción

El principio de contradicción significa que el ministerio público y la defensa podrán exponer y refutar, en igualdad de circunstancias, los argumentos del otro. Este ejercicio, que se desarrollará en presencia del juez, servirá para que éste último tenga una idea más clara de los hechos⁴¹.

El principio de contradicción se presenta como el principio fundamental sobre el cual descansan y en torno al cual giran los demás principios del nuevo sistema de enjuiciamiento penal. Consiste en el indispensable interés de someter a

³⁷ *op. cit.*, nota 12, p. 51.

³⁸ LÓPEZ MASLE, Julián, *Derecho procesal Penal*. México, Editorial McGraw Hill, 2002, p. 90.

³⁹ OROPEZA BARBOZA, Ana Luisa, "Prisión Preventiva Vs. Presunción de Inocencia", *Iter Criminis*, México, tercera época, número 14, noviembre-diciembre 2007, p. 30.

⁴⁰ *op. cit.*, nota 9, p. 31.

⁴¹ *op. cit.*, nota 1, p. 10.

refutación y contraargumentación la información, actos y pruebas de la contraparte⁴².

Este principio de contradicción, de acuerdo con Maza⁴³, implica que cada parte pueda exponer sus pretensiones, y a su vez contradecir, oponer argumentos y razones a lo presentado por el otro interviniente y para que se efectivo es necesario que las partes tengan igualdad de armas, es decir, los mismos medios de defensa y ataque.

Este principio es también denominado de igualdad de partes, y quiere decir que las partes deben recibir exactamente el mismo trato por parte del juez al momento de hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas⁴⁴.

Aparte de la oralidad e inmediación, el principio de contradicción, inherente al derecho de defensa, es otro principio esencial en la práctica de la prueba, al permitir a la defensa contradecir la prueba de cargo. Dicho de otra forma este principio viene a cumplir con el postulado “nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio”⁴⁵.

Colina⁴⁶ define a este principio como la posibilidad de la refutación o de la contraprueba, por las partes, pues es ahí precisamente en donde la garantía de defensa toma mayor auge, pues el poder de refutación de la acusación por parte del acusado toma mayor relevancia en el juicio oral. Ahora bien, este principio de contradicción, no solamente rige para el juicio oral sino antes bien está presente en las diversas etapas del procedimiento.

3. Concentración

El principio de concentración se entiende como la posibilidad de desarrollar la máxima actividad del procedimiento en la audiencia de juicio oral, o en el menor número posible de sesiones⁴⁷.

⁴² *op. cit.*, nota 6, p. 66.

⁴³ Juan, *op. cit.*, nota 34, p. 24.

⁴⁴ *op. cit.*, nota 9, p. 35.

⁴⁵ *op. cit.*, nota 30, p. 13.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁷ *op. cit.*, nota 6, p. 64.

El principio de concentración se refiere a que las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento⁴⁸.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 8º del CNPP, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este Código.

Para el INACIPE⁴⁹, significa que el ofrecimiento y desahogo de pruebas, conclusiones y sentencia, se realizarán en una sola audiencia.

La concentración y continuidad son principios procesales recíprocos que ameritan comentarios comunes, pertenecen al mismo segmento y corresponden a las mismas necesidades del proceso penal que se ve venir. La existencia de ambos constituye la respuesta a la añeja aspiración de que la justicia sea pronta y expedita, en la forma que lo ordena el artículo 17 de la Ley Fundamental del país⁵⁰.

Este principio de concentración también para Maza⁵¹, implica que el juzgador se pueda concentrar en el juicio que está presidiendo, sin distraerse con otros procesos, por lo que supone que exista la mayor cercanía entre la recepción de la prueba, las argumentaciones y la sentencia.

Zamudio⁵² considera que la aplicación de los principios de concentración y continuidad traerá como lógica consecuencia, por un lado, el respeto a otro postulado constitucional, no contemplado por la reforma como uno de los principios del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, sino que prevalece como garantía fundamental de todo gobernado, de que se le administre justicia de manera pronta y expedita, y por otro lado, podrá cumplirse con el ideal del legislador, de evitar la dispersión de la prueba en distintos escenarios procesales, al tiempo que se abandona el tradicional sistema de escritura, la recepción de la prueba y su valoración por un funcionario distinto del juzgador, a la vez que permite a éste la

⁴⁸ *op. cit.*, nota 12 p. 53.

⁴⁹ *op. cit.*, nota 1, p. 10.

⁵⁰ *op. cit.*, nota 9, p. 33.

⁵¹ *op. cit.*, nota 34, p. 24.

⁵² *op. cit.*, nota 6, p. 65.

percepción no sólo de la eficacia de la prueba, sino también los argumentos y contraargumentos de las partes, que al mismo tiempo materializan y dan sentido al principio de contradicción.

Hidalgo⁵³, considera que la concentración y la continuidad exigen que el juicio oral se realice frente a todos los sujetos procesales, desde el inicio hasta la terminación, con el propósito de que exista la mayor proximidad entre el momento en que se recibe la prueba, formulan las partes argumentaciones y conclusiones, delibera el juez, y dictan sentencia. Este principio se encuentra directamente relacionado con los sujetos y la recepción de la prueba.

Macedo⁵⁴ dice que la relación directa con los sujetos se da porque implica que los actos necesarios para la conclusión del juicio se desarrollen en la misma audiencia y que el debate no sea interrumpido, para que la condición se cumpla deben concurrir los sujetos procesales en la audiencia y desahogar los medios probatorios ofertados en el mismo acto (siempre que se pueda hacer), en caso contrario tendrá que ser en el menor número de audiencias posibles.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha publicado que este principio implica en su totalidad las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso se resuelvan en la sentencia definitiva, al mismo tiempo que se deciden las cuestiones principales⁵⁵.

La finalidad de tal principio reviste gran importancia en el propio curso del procedimiento, pues con ello se facilita el trabajo del enjuiciador pues al efectuarse una verificación de pruebas y argumentos de manera concentrada, permiten que se obtengan los fines del sistema acusatorio que en pluralidad no es otra cosa que la verificación de la verdad material con la resultante consecuencia jurídica. Tal es la importancia que dicho Principio reviste que inclusive se puede anular un juicio y ordenarse su reposición.

⁵³ HIDALGO MURILLO, José Daniel, *Sistema Acusatorio mexicano y garantías del proceso penal*, México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 70-71.

⁵⁴ MACEDO DE LA CONCHA, Rafael, *Reflexiones sobre el nuevo sistema de justicia*. Defensa Penal de la estrategia del procedimiento, México, No. 2 abril 2008, pp. 44-51.

⁵⁵ BARRAGÁN BENÍTEZ, Víctor, *Bases Constitucionales del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, México, Editorial Popocatepetl, 2008, pp. 71-72.

Estos principios de concentración y celeridad son comunes, se encuentran íntimamente ligados a la oralidad, pues la oralidad es el elemento que va a otorgar la concentración del proceso, y existiendo la concentración es que se logra que exista una continuidad entre los actos procesales⁵⁶.

4. Continuidad

El principio de continuidad significa que las audiencias, en aquellos casos que sea necesario, se reanudarán al día hábil siguiente⁵⁷.

Para Oviedo⁵⁸, el principio de continuidad se refiere a que las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en este Código (CNPP, artículo 7).

El principio de continuidad, entonces, para Maza⁵⁹, implica la unidad de la audiencia, incluso cuando esta se realice en diferentes sesiones, por lo que no habrá interrupciones del juicio. Este Principio permite que el juzgador tenga lo más fresco en la memoria los debates, pruebas presentadas y testimonios que le permitan llegar a su fallo.

5. Inmediación

En términos generales, el principio de inmediación debe ser entendido como la actividad propia del juzgador de presenciar de manera directa y personalísima la recepción o desahogo de pruebas y de los alegatos de las partes. Así que este principio obliga al juez a presenciar todo acto procesal, toda audiencia que le permita percibir, recibir y efectuar la valoración de todo aquello que incida en el proceso⁶⁰.

La inmediación implica que el juzgador y todas las partes estarán presentes durante todo el juicio para que no existan intermediarios entre el juzgador y los intervinientes. De esta forma, el juzgador podrá tener un contacto más directo e

⁵⁶ *op. cit.*, nota 9, p. 33.

⁵⁷ *op. cit.*, nota 1, p. 10.

⁵⁸, *op. cit.*, nota 12, p. 53.

⁵⁹, *op. cit.*, nota 34, p. 24.

⁶⁰ *op. cit.*, nota 6, p. 63.

inmediato con los intervinientes en el proceso y la prueba misma, lo que le permitirá formar su convicción y dictar su fallo con un mayor conocimiento de los hechos. En el sistema escrito el juez no tiene contacto directo ni escucha los testimonios, los lee de un acta que no le permite percibir la forma como se hizo la declaración, es por eso que para que exista inmediación, debe existir oralidad⁶¹.

Para Oviedo⁶², el principio de inmediación se refiere a que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En ningún caso, el órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva (CNPP, artículo 9).

El principio de inmediación se encuentra implícito en las fracciones II, III y X del artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en ese orden indican:

“II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para efectos de la sentencia sólo se considerarán como pruebas aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo:

X. Los Principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares del juicio...”

V. EL PRINCIPIO DE ORALIDAD

La oralidad es la garantía primordial del nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral, traducido en un procedimiento más cercano y más humano, la

⁶¹ *op. cit.*, nota 34, p. 24.

⁶² *op. cit.*, nota 12, p. 53.

existencia de nuevos derechos del imputado, que van desde el conocimiento y reconocimiento de la persona que los está juzgando, hasta la igualdad de armas que tiene frente a su acusador⁶³.

Este es un principio instrumental que obliga a las partes intervinientes a estar presentes en el proceso y al juez a recibir directamente la versión de los hechos y las pruebas y obliga a las partes a aportar alegatos y elementos probatorios y debatir de forma directa y verbal. Este principio favorece la realización de los demás principios del sistema acusatorio⁶⁴

Para Carbonell⁶⁵, una ventaja del proceso oral frente al escrito que permite acercarse más objetivo del proceso que es alcanzar la verdad, ya que la oralidad permite que las partes verifiquen la autenticidad de las pruebas, que controlen su formación y desahogo, que exista una identificación física del juzgador desde el inicio hasta el final del proceso que las partes puedan dialogar frente al juez y con el juez.

Mientras que para Zamudio⁶⁶ la oralidad no constituye propiamente un principio que rige el proceso penal, sino se le define como un instrumento o medio (la expresión hablada) que permite o facilita la materialización y eficacia a los verdaderos principios así reconocidos en el propio texto constitucional, como lo son los antes preindicados de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Este principio se encuentra establecido en el artículo 20, apartado A, fracción IV de la Ley Fundamental que dice:

“IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera, pública, contradictoria y oral”.

Uno de los primeros problemas que advierte Luna⁶⁷, es el de identificar la oralidad con el juicio acusatorio oral y, a su vez, confundir la etapa de juicio

⁶³ *op. cit.*, nota 9, p. 29.

⁶⁴ *op. cit.*, nota 34, p. 23.

⁶⁵ CARBONELL, Miguel, *El Procedimiento Penal*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 119.

⁶⁶ *op. cit.*, nota 6, p. 62.

⁶⁷ *op. cit.*, nota 26, p. 21.

acusatorio oral con lo que es en realidad un sistema acusatorio integral. Pues bien, este tipo de realidad problemática es lo que lleva a justificar un mecanismo de coordinación que podría, por primera vez a nivel nacional, sentar las bases elementales, los principios esenciales de lo que la reforma constitucional de junio de dos mil ocho pretende.

Se trata de contribuir en la búsqueda constante para el mejor desarrollo de todo el sistema de justicia, y ese sistema sólo se podrá ir conformando en la medida en que la sociedad en su conjunto, y en especial los operadores del sistema, realmente le den la seriedad e importancia que le atañe.

La oralidad, robusteciendo el debido proceso legal, se erige en garantía de una mejor justicia, a la vez que constituye elemento decisivo para alcanzar el grado deseable de confianza y vinculación de los ciudadanos con los responsables de su ejercicio⁶⁸.

VI. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Para realizar el análisis y discusión de lo encontrado durante el desarrollo de esta investigación, es necesario dejar en claro que se logró caracterizar el principio de oralidad, referente del juzgador para dictar la resolución judicial pertinente, y que este principio no es limitante, es decir, no se enmarca solo al uso de la voz viva sino que abarca la escritura que resulta del discurso, así como la grabación del mismo por medios electrónicos; estos aspectos son importantes pues se documenta todo el proceso y esto conlleva seguridad jurídica.

La finalidad del principio de oralidad era que las partes pudieran tener contacto entre ellas y con el juzgador, ya que en el anterior sistema no se hacía, esta característica además es importante para que el juzgador pueda conocer el verdadero estado emocional de las partes.

Además, se esperaba que el principio de oralidad permitiera al juzgador una real búsqueda de la verdad puesto que tenga contacto verbal y personal con las

⁶⁸ *op. cit.*, nota 9, p. 30.

partes y por esto, se percatara del lenguaje corporal de los intervinientes y a través de esto su comprensión de los hechos va más allá del derecho.

Así mismo, cuando el juzgador revise alguna prueba, pueda revisarla como lo considere tanto la prueba como su desarrollo e incluso hablar con los oferentes, y al aplicarse eficazmente, esto llevaría a la celeridad del proceso.

Un aspecto importante de este principio y que se debe destacar, es que obliga a las partes a conocer bien el proceso y que los representantes legales tengan conocimientos y habilidades especiales, como la capacidad de oratoria y síntesis.

Un aspecto importante del principio de oralidad y que sustenta la idea de que este es un sistema, se refiere a que se hace el ofrecimiento oral de las pruebas y estas son incorporadas al juicio y permite a las partes tener interacción entre ellas en relación a las pruebas y también con el juzgador, este aspecto permite valorar las pruebas de mejor manera.

Al emplearse este principio de oralidad y que el mismo sea aplicado en todas las fases del proceso, permite generar confianza en la actuación del juzgador, la cual es reforzada con la publicidad del proceso; además, le permite al juzgador, llevar la batuta en todas las fases, dirigir el debate y hacer pronunciamientos respecto de lo que esté sucediendo en el proceso.

Al ser el juzgador quien dirija las fases del proceso, le permite resolver de forma inmediata cualquier situación que suceda en el proceso, como en el caso del ofrecimiento y aceptación de las pruebas pues tiene contacto directo con estas y con las partes oferentes, por lo que le es posible conocer todas las circunstancias allegadas a los medios de prueba.

Como resultado de la aplicación del principio de oralidad, el juzgador no puede delegar sus funciones, sobre todo, la de dirigir el debate, pues el nuevo sistema penal requiere que el juzgador esté presente en todas las etapas del proceso, además, el debate debe de ser concentrado, rápido y si se considera necesario suspenderlo o ampliarlo, no deben de transcurrir muchos días para retomarlo.

Al ser el proceso concentrado, esto incide en la finalización del debate pues una vez terminado este, el juzgador está obligado a dictar sentencia y en caso de

no hacerlo en el lapso correspondiente, debe de existir un fundamento legal. Se espera que una vez cerrado el debate, se lea la parte resolutive de la sentencia y dentro de los 5 días siguientes, se de lectura integral a la sentencia.

En teoría, el juzgador debe de dictar sentencia libre de influencias externas como puede ser el término legal para dictarla.

Sin embargo, se estima que cualquier sistema que permita el respeto de los derechos humanos de los intervinientes en un proceso y que permita la efectividad en la averiguación de los hechos y que esta averiguación sea pública, esto genera confianza en la actuación de las autoridades, por lo que si permite estas ventajas, es posible soportar el costo del sistema.

Otra ventaja al aplicar eficazmente el principio de oralidad, se desprende del hecho de que facilita la relación entre las partes y con el juzgador mismo; por tanto, aumenta la concentración del proceso, pero como se ha señalado, a veces, no es posible dictar sentencia de forma rápida.

En el contexto anterior, la oralidad conlleva la rapidez del proceso, pero queda claro que no es posible solo el uso de la oralidad para juzgar, sino que debe de ir acompañada de otros aspectos como la escritura y la grabación por medios digitales.

VII. CONCLUSIONES

Como resultado de un análisis a una realidad microsocial-jurídica, en este caso, la del Centro de Justicia Región Norte la aplicación en las audiencias referidas del Principio de oralidad podemos concluir lo siguiente:

1. La aplicación eficaz del principio de oralidad fundamenta un verdadero estado de derecho.
2. En este mismo sentido, al aplicarse debidamente este principio se concreta también el principio del derecho de la igualdad de las partes.
3. Este Principio permite establecer una relación cercana del juzgador con las partes.
4. La oralidad tiene un papel fundamental en la rapidez del proceso.

5. Para lograr la implementación exitosa del nuevo sistema de justicia penal, es necesaria la capacitación real y verdadera de todas las autoridades involucradas, en todos los aspectos de aplicación práctica de este nuevo modelo.
6. La ineficacia en la aplicación del principio de oralidad, repercute en el resultado del proceso y este resultado es interpretado de manera negativa por la población de la región.
7. El sistema no tiene definido un método de autoevaluación.
8. Como consecuencia de la ineficacia en la aplicación del nuevo sistema y de sus principios, se da la politización del sistema.
9. Este sistema es muy costoso.
10. Contaminación del nuevo sistema.
11. Las autoridades no tienen claro los principios del nuevo sistema.
12. Las autoridades que participan en la puesta en práctica del nuevo sistema no estudian los principios del mismo.
13. Es factible promover una reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN BENÍTEZ, Víctor, *Bases Constitucionales del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, México, Editorial Popocatepetl, 2008.
- BRAVO MENDOZA, Laura Gabriela, *El Principio de Oralidad en la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal*, México, Tesis Publicada de Licenciatura en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011.
- CARBONELL, Miguel, *El Procedimiento Penal*, 33^o edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
- CONTRERAS MELARA, José Rogelio, *Derecho procesal penal en el sistema acusatorio. Manual del profesor para la materia*, México, Colección para el estudio y práctica del sistema penal acusatorio. Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD), 2015.
- COLINA RAMÍREZ, Edgar Iván, *Principios Rectores del Sistema Acusatorio*. Material de Lectura del Curso en Derecho Penal de la Suprema corte de Justicia de la Nación. México, México, Suprema corte de Justicia de la Nación, 2012.
- CUBAS VILLANUEVA, Víctor, *El proceso Penal: Teoría y Práctica*, Tercera Edición Perú, Editorial Palestra, 1998.
- GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, *El Proceso Penal Alemán: Introducción y Normas Básicas*, España, Editorial Bosch, 1985.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, México. Editorial Trotta, 1995.
- HIDALGO MURILLO, José Daniel, *Sistema Acusatorio mexicano y garantías del proceso penal*, México, Editorial Porrúa, 2009.
- INACIPE, *ABC del nuevo sistema de justicia penal*, México, Procuraduría General de la República (PGR), Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2012.
- LÓPEZ MASLE, Julián, *Derecho procesal Penal*. México, Editorial McGraw Hill, 2002.

- LUNA CASTRO, José Nieves, *Introducción y características generales del Nuevo Sistema de Justicia Penal*. En el Nuevo Sistema de justicia penal, desde la perspectiva constitucional, México, Consejo de la Judicatura Federal, Pp. 32-35. Poder Judicial de la Federación, 2011.
- MACEDO DE LA CONCHA, Rafael, *Reflexiones sobre el nuevo sistema de justicia*. Defensa Penal de la estrategia del procedimiento, México, No. 2 abril 2008.
- MAIER, Julio, *Derecho Procesal Penal: Fundamentos*. Segunda edición, Argentina, Editorial del Puerto, 1996, T 1.
- MAZA CALVINO, Emma y López Villanueva, Juan, *Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., 2012.
- OROPEZA BARBOZA, Ana Luisa, "Prisión Preventiva Vs. Presunción de Inocencia", *Iter Criminis*, México, tercera época, número 14, noviembre-diciembre 2007.
- OVIDO ÁBREGO, Armando, *Sistema Penal Acusatorio. Guía*. Segunda Edición, México, Consejo Coordinador para la Implementación de la Reforma del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de San Luis Potosí, 2004.
- QUIROZ QUIROZ, Adriana, *Libro de Lecturas de Apoyo para el estudio y práctica. Del sistema penal acusatorio en las escuelas de Derecho en México. Programa Reforma de Justicia*, México, Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, 2013
- RUEDA DE LEÓN ORDÓÑEZ, Rogelio, *La Actuación de los Operadores en el Sistema Acusatorio Adversarial*. En El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de la Presidencia y Consejo de la Judicatura Federal, 2011
- SÁNCHEZ VELARDE, Pablo, *Manual de Derecho Procesal Penal*, México, Editorial Idemsa, 2004
- SUPERTI, Héctor, *Derecho Procesal Penal. Temas Conflictivos*, Argentina, Editorial Juris, 1998.
- ZAMUDIO ARIAS, Rafael, *Principios Rectores Del Nuevo Proceso Penal*,

Aplicaciones.

ZÚÑIGA GARCÍA, José Francisco, *Mito y Razón*, España, Editorial Paidós, 1997
e Implicaciones: Oralidad, Inmediación, Contradicción, Concentración. En El
Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva
Constitucional. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría
General de la Presidencia.