

Quórum Legislativo

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La Constitución de Nuevo León de 1917:

Su origen y aportación al
constitucionalismo local

Juan Manuel Cavazos Balderas
Gonzalo Santiago Campos

Modelos Constitucionales de Derechos Humanos en México:

una perspectiva crítica desde el
derecho internacional

Rogelio López Sánchez

El cabildeo en los sistemas democráticos

Carlos Manuel Rosales
Alejandro Romero

Inhumana perversión, la trata de personas

Juan Ramírez Marín

120



CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Quórum Legislativo 120

es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidenta de la Cámara de Diputados
Dip. Ma. Guadalupe Murguía Gutiérrez

Presidente de la Junta de Coordinación Política
Dip. Francisco Martínez Neri
Integrantes

Dip. César Camacho
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Dip. Jesús Sesma Suárez
Dip. Norma Rocío Nahle García
Dip. Clemente Castañeda Hoeflich
Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Dip. Alejandro González Murillo

Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente
Dip. Juan Manuel Cavazos Balderas
Secretarios

Dip. Liliana Ivette Madrigal Méndez
Dip. Brenda Velázquez Valdez
Integrantes

Dip. Susana Corella Platt
Dip. Otniel García Navarro
Dip. Benjamín Medrano Quezada
Dip. Santiago Torreblanca Engell
Dip. J. Apolinar Casillas Gutiérrez
Dip. Tomás Octaviano Félix
Dip. Jorgina Gaxiola Lezama
Dip. Víctor Manuel Sánchez Orozco
Dip. Gonzalo Guízar Valladares
Dip. Ernestina Godoy Ramos

Comité Editorial del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente
Sadot Sánchez Carreño

Integrantes
María Amelia Olguín Vargas
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández
Juan Carlos Cervantes Gómez
Guadalupe Cordero Pinto
Juan Ramírez Marín
Gonzalo Santiago Campos

AGOSTO 2017



Diseño y formación

D3 Ediciones SA de CV

Josué García de la Fuente,
Alejandra Gallardo Cao Romero,
Ana Karina Mendoza Cervantes

Fotografía de portada

D3 Ediciones SA de CV

Fotografía de fondo del Arco de la Independencia
en Nuevo León y Venustiano Carranza en primer plano.

ISSN: 1870-7270

Segunda Edición. Quórum Legislativo 120 Publicación del Centro
de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la
Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión
No. 66. Colonia El Parque. Delegación Venustiano Carranza, C.P.
15960. Ciudad de México.

Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes,
No. 2560. Int. 306, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120,
en el mes de agosto de 2017 con un tiraje de 1000 ejemplares.
Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la
fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Índice

Editorial	03
<hr/>	
Sadot Sánchez Carreño	
La constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al constitucionalismo local	05
<hr/>	
Juan Manuel Cavazos Balderas y Gonzalo Santiago Campos	
Modelos constitucionales de derechos humanos en México: una perspectiva crítica desde el derecho internacional	35
<hr/>	
Rogelio López Sánchez	
Divergencias interpretativas en torno al fin constitucionalmente válido del sistema de fiscalización electoral en México	53
<hr/>	
Gastón Julián Enríquez Fuentes	
El cabildeo en los sistemas democráticos	63
<hr/>	
Carlos Manuel Rosales y Alejandro Romero	

Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano **91**

Rosa Guadalupe Esparza Macías

Inhumana perversión, la trata de personas **105**

Juan Ramírez Marín

La víctima en el sistema penal adversarial mexicano **145**

Oscar Uribe Benítez

Protección ambiental y cambio climático en México **175**

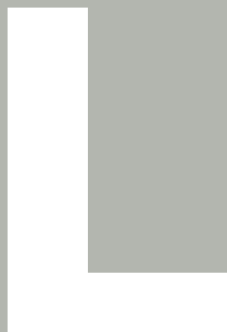
María Amelia Olguín Vargas

Los documentos del proceso legislativo **273**

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Editorial

Sadot Sánchez Carreño



La Revista Quórum Legislativo es la publicación periódica, mediante la cual el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) da a conocer los trabajos realizados por el personal que labora de manera cotidiana y de colaboradores interesados en sumar esfuerzos para la difusión de la cultura jurídica; en esta ocasión, las investigaciones que se presentan fueron seleccionadas cuidadosamente de las programadas durante el trimestre correspondiente; enriquecidas con el contenido de los artículos de juristas invitados por el Comité del CEDIP, presidido por el Diputado Juan Manuel Cavazos Balderas.

El texto denominado *La constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al constitucionalismo local*, escrito por Cavazos Balderas y su coautor Santiago Campos, es el estudio con que se inicia una serie de entregas para dedicar los siguientes números de nuestra revista, al análisis de las Constituciones de las entidades federativas que están cumpliendo conjuntamente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos su centenario; cuestión que no podía pasar inadvertida en este 2017, año en el que se conmemora los cien años de nuestra Constitución.

Los modelos constitucionales de derechos humanos en México: Una perspectiva crítica desde el derecho internacional, es un artículo escrito por el Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Rogelio López Sánchez, quien al destacar la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, hace un análisis de los nuevos paradigmas que subyacen en el texto constitucional, para tornarse en un modelo garantista y progresista que permite acudir a instrumentos internacionales para potencializar los derechos contenidos en el ámbito interno.

Seguidamente, con la experiencia del trabajo jurisdiccional, Gastón Julián Enríquez Fuentes, hace un estudio sobre las *Divergencias interpretativas al fin constitucionalmente válido del sistema de fiscalización electoral en México*; en el que explica la reforma constitucional del mes de febrero del año 2014, que tuvo como principal objetivo fortalecer el desarrollo democrático e institucional del país, mediante la fiscalización de los ingresos y gastos realizados por los partidos, precandidatos y candidatos, como elemento sustancial para el reconocimiento de la validez del resultado de elecciones realizadas para la renovación de todo cargo emanado de éstas en el país.

La participación del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, a través de su directora Rosa Guadalupe Esparza Macías, colabora con el trabajo denominado *Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano*, propuesta que centra su objetivo en revisar el actual marco normativo sobre el cual se han desarrollado las acciones afirmativas, para crear una nueva generación de reformas electorales a la paridad de género, que permita mejores condiciones para el desarrollo pleno de los Derechos Humanos del género femenino.

Se destaca en la presente editorial, las colaboraciones externas de Carlos Manuel Rosales y Alejandro Romero, quienes se refieren al *Cabildeo en los sistemas democráticos*, como una prerrogativa política que permite tener contacto con las autoridades públicas y que es necesaria en una sociedad abierta y democrática.

Finalmente, las investigaciones intituladas *Inhumana perversión. La trata de personas*, de Juan Ramírez Marín; *Protección ambiental y cambio climático en México*, de María Amelia Olguín Vargas; *Los documentos del proceso legislativo*, de Eduardo Castellanos Hernández y *La víctima en el sistema penal adversarial mexicano*, de Oscar Uribe Sánchez; corresponden al programa editorial que de manera trimestral desarrolla este Centro de Estudios y que estamos seguros contribuirá a una nueva cultura jurídica y parlamentaria.

La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local¹

Juan Manuel Cavazos Balderas²
Gonzalo Santiago Campos³

Introducción

E

ste año el Estado de Nuevo León conmemora dos eventos fundamentales en su historia constitucional: el Centenario de la promulgación de la Constitución

- 1 Los autores agradecen el apoyo brindado por la Lic. Dyana Galván Valencia.
- 2 Maestro en Derecho Internacional con especialidad en Seguridad Nacional, Maestro en Asuntos Públicos y Maestro en Políticas Públicas. Como diputado federal, por el 2º distrito de Nuevo León con cabecera en Apodaca, durante la presente legislatura preside el Comité del Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- 3 Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Política de los Estados Unidos Mexicanos y, de igual forma, el Centenario de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León promulgada en el mes diciembre. Cabe destacar que, a lo largo de la historia neoleonesa, cinco constituciones han regido la entidad: la de 1825, 1849, 1857, 1874 y 1917.

Cien años han transcurrido desde la promulgación de la Carta Magna, tiempo durante el cual el texto constitucional ha sido reformado alrededor de 600 ocasiones para responder al contexto político, social y económico de la entidad, revisar su origen es importante para conocer la cultura constitucional del Estado. Por ello, el objetivo del presente trabajo consiste en estudiar el proceso de elección y participación de los diputados constituyentes de Nuevo León, integrantes tanto del Constituyente de Querétaro de 1916-1917 como del constituyente estatal de 1917.

En consecuencia, en las siguientes páginas se analiza, en primer lugar, el contexto histórico-social de Nuevo León; posteriormente se revisa la elección y participación de los diputados en el Constituyente de Querétaro, así como la elección y desarrollo del Constituyente local que dio vida a la Constitución local de 1917, misma que hoy rige a la entidad federativa; en la parte final se realizan algunas reflexiones a manera de conclusión.

Contexto histórico del Estado

A inicios del siglo XX Nuevo León era un Estado próspero que se distinguía del resto de la República. Los ferrocarriles, la industria, el comercio y la agricultura gozaban de gran desarrollo; el capital extranjero se invertía en casi todas las empresas importantes y ello trajo consigo fuentes de riqueza y el crecimiento de la población,⁴ a la par el Estado progresaba de forma ordenada, entonces ya estaba en funciones el Palacio de Gobierno, la penitenciaría, el puente sobre el Río Santa Lucía, el puente San Luisito, el Hospital González, el departamento

4 Según el censo de 1910, en Nuevo León había 365 mil 150 habitantes, el 72% (263,603) se concentraba en zonas rurales. Los municipios con poblaciones mayores a 10 mil habitantes eran Monterrey (86,294), Doctor Arroyo (26,318), Montemorelos (21,930), Linares (18,599), Cadereyta Jiménez (18,599), Galeana (17,433), Santiago (12,312), General Terán (11,894) y Aramberri (11,313). Así pues, apenas el 27 % (101,547) de la población total habitaba en zonas urbanas distribuidas en las municipalidades de Monterrey (78,528), Montemorelos (5,963), Linares (7,341), Sabinas Hidalgo (5,173) y Lampazos (4,542). Véase INEGI, *Tercer Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos 1910*, documento en línea [consultado 12 de junio de 2017], disponible en Internet: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1910/>

■ La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

de dementes, el departamento de tuberculosos y el Instituto Antirrábico; los habitantes contaban con servicios de electricidad, agua, drenaje y servicio de transporte mediante tranvías de tracción animal.

La infraestructura ferroviaria conectaba a la capital del Estado —Monterrey— con los municipios de Cadereyta, Montemorelos, Linares y Ciudad Victoria; de igual forma, con el Ferrocarril Internacional que iba de Torreón a Piedras Negras, esto permitió el traslado de materias primas y bienes industriales entre otras cosas.

La banca también tuvo gran auge, diferentes entidades bancarias se instalaron en Monterrey: el Banco Nacional de México, el Banco de Nuevo León que tenía la facultad de emitir billetes, el Banco Mercantil de Monterrey, el Banco de Coahuila y el American Bank & Trust Co. of América. El comercio también era próspero, la población podía obtener todo lo que necesitaba en boticas, imprentas, madererías, mueblerías, sastrerías, tiendas, carnicerías entre otros establecimientos.

Su cercanía con Estados Unidos propició el desarrollo no solo económico sino también el educativo. La enseñanza primaria era obligatoria, para 1903 en el estado había 371 centros de educación primaria, 26 mil 514 alumnos asistían a clases y 791 profesores⁵ instruían a los niños para aprender a leer, escribir y contar, de igual forma enseñaban los catecismos religiosos e históricos, la Constitución del estado y los derechos del hombre en la sociedad. La educación secundaria se impartía en el Colegio Civil que tenía “sucursales” en los municipios de Marín, Salinas Victoria, Villaladama, Cadereyta Jiménez, Linares y Galeana. En el nivel profesional, los jóvenes se formaban en la Escuela de Jurisprudencia y la Escuela de Medicina. Por otra parte, las mujeres podían asistir a la Escuela Profesional para Señoritas donde se preparaban para el magisterio y aprendían taquigrafía y contabilidad comercial.

Las fundiciones y la Cervecería Cuauhtémoc eran las industrias florecientes, existían: Cía. Minera Fundidora y Afiladora de Monterrey S.A., fundición Número 2, Número 3 (que también era conocida con Gran Fundición), y Cía. Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A. Un factor que influyó en el crecimiento de estas industrias fue la excepción del pago de contribuciones. Otra actividad económica era la cría de ganado menor y la producción agrícola: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, cebada, cebolla, tomate, chícharo, papa, chile, tabaco, garbanzo, calabaza, melón y sandía; estos productos eran comercializados en el mercado local y algunos se exportaban.

5 Cavazos Garza, Israel y Ortega Riadura, Isabel, *Historia breve Nuevo León*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 175.

El Poder Ejecutivo era encabezado por el general Bernardo Reyes, el hombre de confianza del presidente Díaz que controlaba por completo la vida política y administrativa del estado. Después de que el presidente manifestara su intención de volver a la vida privada al concluir su periodo de gobierno, gran parte del país coincidía en que el general Reyes sería el sucesor del general Díaz. De esta forma, los grupos afines a su régimen se comenzaron a multiplicar en todo el país y para mostrar su apoyo, los hombres colocaban un clavel rojo en su solapa. A pesar de lo que había declarado con anterioridad, Porfirio Díaz lanzó su candidatura para reelegirse por séptima ocasión e impuso a Ramón Corral como vicepresidente. Aunque Bernardo Reyes contaba con gran popularidad a nivel nacional después de una larga administración como gobernador de Nuevo León y pese a las manifestaciones de apoyo que recibió, no asumió ese liderazgo. El descontento no se hizo esperar, el movimiento que se había gestado alrededor del general Reyes para que ocupara la vicepresidencia fue tan grande, que Díaz tomó la decisión de sacarlo del escenario de la política nacional y en octubre de 1909, lo envió a una misión militar a Europa.

El general José María Mier⁶ fue designado para sustituirlo en la gubernatura de Nuevo León, durante su breve mandato desarrolló una política de conciliación con la sociedad cansada del régimen dictatorial. En junio de 1910 el general Mier renunció a su cargo para atender una comisión en la Secretaría de Guerra y Marina y fue reemplazado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, Leobardo Chapa.

El prolongado régimen dictatorial de Porfirio Díaz, propició la inconformidad popular, motivo por el cual se empezó a gestar la revolución. En abril de 1910 el Partido Nacional Antirreeleccionista que proclamaba “[...] los principios de Sufragio Efectivo y no Reelección, como únicos capaces de salvar la República, del inminente peligro con que la amenaza a la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral”, nombró a Francisco I. Madero como candidato a la Presidencia; Madero había residido en Monterrey por muchos años y la vida cultural y económica de la ciudad no le era ajena, durante su campaña como candidato a la presidencia visitó esta ciudad en junio de 1910. Ahí ganó muchos simpatizantes, los reyistas le dieron su apoyo e hicieron suya la causa; previo a las elecciones fue arrestado junto con Roque

6 El general Mier era originario de Cadereyta Jiménez. Fiel amigo del general Díaz, durante su administración se dedicó al servicio de las armas bajo sus órdenes y las del general Treviño; estuvo por muchos años al frente del departamento de caballería en la Secretaría de Guerra, fue oficial mayor, subsecretario y varias veces estuvo a cargo de esta secretaría.

La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local

Estrada acusados de “conato de rebelión y ultraje a las autoridades”, ambos fueron trasladados a San Luis Potosí; escaparon y se refugiaron en San Antonio, Texas, donde proclamó el Plan de San Luis en octubre de 1910.⁷ El 25 de mayo de 1911, debido a la ocupación de Ciudad Juárez por los revolucionarios, Díaz renunció a su mandato y firmó un pacto con Madero en esa ciudad, por tanto Francisco León de la Barra fue nombrado como presidente Interino.

Durante la lucha revolucionaria para derrocar a Díaz, Nuevo León se mantuvo en paz. El Gobernador Interino del Estado, Leobardo Chapa, convocó a elecciones en las que fue electo Viviano L. Villareal⁸ quien ocupó el cargo a partir del 4 de octubre de 1911; un mes después, el 6 de noviembre Madero llegó a la presidencia de la República mediante la celebración de comicios transparentes, sin embargo, la falta de conciliación entre los sectores involucrados en el movimiento revolucionario provocó levantamientos en su contra apoyados por conservadores, latifundistas, el clero y Victoriano Huerta, su Ministro de Guerra. En ese mismo año, Bernardo Reyes inició la contrarrevolución, pero fracasó en su intento y fue encarcelado. En 1913 fue liberado y junto a Félix Díaz luchó en la Ciudad de México en una ofensiva en contra de Madero donde el general Reyes murió en Palacio Nacional.

Victoriano Huerta traicionó a Madero para ocupar la presidencia, el 19 de febrero Madero y José María Pino Suárez fueron obligados a firmar su renuncia y tres días después fueron acribillados, asumiendo el propio Huerta la presidencia. Por otro lado, el XXII Congreso Constitucional del Estado libre, soberano e independiente de Coahuila desconoció, por medio del decreto 1421, el gobierno del General Huerta y le concedió al Gobernador del Estado, Venustiano Carranza, las facultades para conformar un ejército que restituyera el orden Constitucional.⁹

- 7 Entre otras disposiciones el plan proclamó nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diputados y Senadores celebradas en junio y julio de 1910. Desconoció el gobierno del General Díaz. Declaró como ley suprema el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales. Asumió el carácter de Presidente Provisional, con las facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador del General Díaz. Llamó a todos los ciudadanos de la República para que el 20 de noviembre a partir de las seis de la tarde, tomaran las armas para arrojar del poder a Díaz. Véase *Documentos para la historia del México independiente 1808-1938*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 822-830.
- 8 Fue secretario general de gobierno durante la administración del Gral. Treviño (1868-1872) y gobernó Nuevo León en el bienio de 1879-1881.
- 9 Véase Plan de Guadalupe. *Documentos para la historia del México independiente 1808-1938, op. cit.*, pp. 843-845.

En Nuevo León, Viviano L. Villareal renunció a la gubernatura del Estado y entregó el mando a Jerónimo Treviño, jefe de la zona militar; ya en el poder, Huerta nombró a Salomé Botello como Gobernador Interino el 24 de marzo de 1913. Con la promulgación del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoció al General Victoriano Huerta como Presidente de la República y a los poderes Legislativos, Judiciales federales y a los gobiernos de los estados que obedecieran al poder central 30 días después de la promulgación del Plan, para iniciar la lucha organizó un ejército en el cual Venustiano Carranza fue designado jefe del Ejército Constitucionalista.

En respuesta al llamado que hizo el Jefe del Ejército Constitucionalista, el alcalde de Monterrey, Nicéforo Zambrano,¹⁰ envió un mensaje de adhesión a Carranza ofreciendo su persona e intereses a la causa, razón por la cual fue arrestado por desconocer al gobierno de Huerta y trasladado a la Penitenciaría de México donde fue encarcelado. Mientras tanto el Gobernador Salomé Botello, defensor de la causa huertista, convocó a la Cámara de Comercio para solicitar una cooperación voluntaria a los negocios de la ciudad a fin de tener fondos para crear una fuerza de seguridad que defendiera Monterrey de los revolucionarios, así pues, hubo empresarios que se organizaron para proveer de maíz, frijol y harina al ejército federal y a sus representantes en Nuevo León. Por su parte, los obreros y profesionistas también apoyaron al régimen mediante movilizaciones sociales y donativos.

Las acciones militares entre las tropas revolucionarias y las tropas federales fueron numerosas en el norte y en el sur del Estado durante cinco meses, en julio de 1913 Venustiano Carranza nombró al general Pablo González jefe de operaciones del Noreste y bajo su mando los combatientes Francisco Murguía, Alfredo Ricaut, Bruno Neira, Benjamín Garza, Francisco Sánchez Herrera entre otros, avanzaron hacia la ciudad de Monterrey, el 23 de octubre de 1913 atacaron la capital del estado; la violenta lucha por el control de la ciudad duró dos días, las tropas revolucionarias fueron superadas en número por los federales y la Defensa Social, lo que los obligó a retirarse. Sin embargo, en abril de 1914 la revolución triunfó en Monterrey y después en el resto del Estado.

10 En 1912 de desempeño como regidor del ayuntamiento regiomontano. Como alcalde sucedió a D. Alfredo Pérez. Fue cercano colaborador de don Venustiano Carranza, llegó a ser Tesorero General de su gobierno y más tarde Diputado del segundo distrito con cabecera en el municipio de Cadereyta Jiménez del Estado de Nuevo León, al Congreso Constituyente de Querétaro de 1916- 1917.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

El 10 de febrero de 1914, conforme lo establecido en el artículo séptimo del Plan de Guadalupe, Carranza designó como gobernador provisional del Estado al general Antonio I. Villarreal; quien emprendió drásticas medidas contra la iniciativa privada que tanto había apoyado al régimen huertista, expropió la Cervecería Cuauhtémoc y Cementos Hidalgo; en política anticlerical incauto numerosos inmuebles a la Iglesia católica y mando demoler el templo y ex convento de San Francisco; asimismo expropió los bancos para recobrar el control sobre el circulante y el crédito en el Estado. Reactivó la producción agrícola mediante la expedición de algunos decretos y circulares para aprovechar las tierras cultivables que no estuvieran en producción, otorgándolas en arrendamiento a los agricultores que garantizaran ponerlas a trabajar inmediatamente. Estas medidas generaron el descontento y la inconformidad de la mayoría de la sociedad, pues no se sintieron beneficiados por las políticas del gobierno.

Antonio I. Villarreal fue designado por Carranza para buscar entendimiento con Francisco Villa quien se encontraba en pie de lucha debido al rompimiento de los constitucionalistas con los villistas y la Convención de Aguascalientes, pero no lo logro. El 15 de enero de 1915 las tropas villistas entraron a la ciudad y se apoderaron de ella; el 6 de febrero Pablo González Lucho por recuperarla, aunque fracaso en su intento. Francisco Villa llegó a Monterrey el 15 de marzo y permaneció en la ciudad durante once días, entonces exigió a los empresarios bajo amenaza de fusilamiento, repartir al menos un millón de pesos entre la gente del pueblo; los empresarios tardaron cinco días en reunir la suma exigida y el 20 de marzo llevaron a cabo la repartición del dinero como les habían exigido. Villa viaja a Torreón para después dirigirse a Celaya donde fue derrotado por Álvaro Obregón, disminuyendo así su poder en el Estado.

De tal forma, el 23 de mayo el ejército constitucionalista arribó a Monterrey y fue nombrado gobernador interino Idelfonso Vázquez, quien realizó acciones inmediatas para atender las necesidades del Estado, entre ellas la hambruna que lo afectaba. Más tarde —el 15 de junio— de nueva cuenta el gobernador es removido, ahora este cargo recayó en la persona de Pablo A. de la Garza, quien logró organizar los diversos aspectos de la política local, como fueron las elecciones.¹¹

11 Véase Pérez Daniel, Gustavo Herón, "La Revolución Mexicana en Nuevo León (1908-1917): la irrupción pública de los empresarios en la política local", *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, vol. 20, núm. 39, 2011, pp. 118-119.

Elecciones de los diputados al Constituyente federal

Durante los años de 1915 y 1916 Nuevo León había sido controlado por el Ejército Constitucionalista, pues como ya mencionamos, se logró mermar y reducir a los villistas que habían incursionado y tomado la capital del Estado. Este control por parte del grupo constitucionalista también se logró en gran parte del territorio nacional —salvo los casos de Chihuahua, Morelos y Guerrero—,¹² razón por la cual Venustiano Carranza decidiera reformar el Plan de Guadalupe a través del decreto del 14 de septiembre de 1916 y convocar a elecciones para un Congreso Constituyente¹³ que se encargaría —exclusivamente— de reformar la Constitución vigente tomando como base el Proyecto que al efecto presentara el propio Jefe del Ejército Constitucionalista.

La convocatoria a elecciones de diputados al Constituyente fue expedida el 19 de septiembre de 1916 por Venustiano Carranza; en ella se dispuso, con base en el propio decreto del 14 de septiembre, que los diputados al Constituyente serían representantes de los Estados en proporción a la población y teniendo en cuenta el censo de 1910 así como la división territorial hecha para las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión de 1913, fungiendo como cabecera de cada Distrito Electoral la misma que fue señalada en ese entonces para tal efecto.

De esta forma, la elección de diputados al Congreso Constituyente se verificó el domingo 22 de octubre, para lo cual el Estado de Nuevo León quedó dividido

12 Francisco Villa tuvo gran influencia en Chihuahua de 1913 a 1915, pero el distanciamiento entre éste y Venustiano Carranza lo alejó del gobierno, manteniendo al Estado en constante conflicto. Aunado a ello, el ataque de Villa a Columbus, Nuevo México, en marzo de 1916 generó una “Expedición Punitiva” del ejército norteamericano en su contra, cuestión que se prolongó hasta enero de 1917. Por su parte, los milicianos zapatistas con fuerte arraigo social, opositores al ejército constitucionalista, controlaron el sur del país a través de una guerrilla con importante presencia en Morelos y Guerrero; también tuvieron influencia en Chiapas y Oaxaca, pero su fuerza era menor. Véase Plana, Manuel, *Venustiano Carranza (1914-1916). El proceso revolucionario en México ante la disolución de las instituciones*, México, El Colegio de México, 2016, *passim*.

13 A decir del Venustiano Carranza: “el único medio de alcanzar los fines, es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando la solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos”. González Oropeza, Manuel, *Génesis del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, 2016, p. 106.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

en seis distritos electorales:¹⁴ 1º Monterrey, 2º Cadereyta, 3º Linares, 4º Salinas Victoria, 5º Galeana y 6º Monterrey; idéntico número de distritos al establecido en las elecciones de la XXVI Legislatura (1912-1914), la cual fue clausurada el primero de octubre de 1913 por Victoriano Huerta.¹⁵

La convocatoria al constituyente fue difundida en el Estado y la jornada electoral se llevó a cabo en las diversas municipalidades neolonesas sin contratiempos relevantes; los resultados fueron remitidos en paquetes electorales a la Secretaría de Gobernación, la cual los haría llegar a las juntas preparatorias del Congreso, así como las credenciales de los presuntos diputados, según se dispuso en el decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, de fecha 27 de octubre de 1916.

En el caso de Nuevo León, el inventario de los bultos, piezas postales y documentos, referentes a las elecciones de diputados constituyentes, recibidas por el Oficial Mayor del Congreso —erigido en Colegio Electoral— fueron:

- Un sobre cerrado, procedente de Cadereyta.
- Un sobre cerrado, procedente de Monterrey.
- Un paquete forrado con papel, procedente del 5º distrito electoral.
- Dos paquetes forrados con papel, procedentes del 6º distrito electoral.
- Un sobre cerrado, procedente del gobierno del Estado.
- Un paquete forrado con papel del 1er distrito electoral.
- Un paquete forrado con papel, del 2º distrito electoral.

La primera comisión revisora de credenciales verificó la elección de cada uno de los distritos electorales de Nuevo León y registró lo siguiente:

- En el primer distrito, Monterrey, se consideró que la elección reunía todas las prescripciones legales y, aunque, habían figurado muchos candidatos con escasos votos, la mayoría fue a favor de los CC. Manuel Amaya para diputado propietario y Luis Guimbarda para diputado suplente, con 1,002 votos y 1,026, respectivamente.

14 Pues la población urbana del Estado, según datos censales de 1910, era de 365,150 habitantes; razón por la cual —a partir de la operación aritmética de elegir un diputado (propietario y suplente) por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil— fueron electos seis diputados constituyente neoloneses.

15 Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús (coord.), *Enciclopedia Política de México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2010, t. V. Congresos Constituyentes y Legislaturas de México: Siglos XIX-XXI, p. 225.

- Respecto al segundo distrito electoral, Cadereyta, solamente fue presentada la propuesta de la comisión, en la cual se estableció como diputado propietario por el segundo distrito al C. Nicéforo Zambrano y como suplente el C. Lorenzo Sepúlveda, sin referir en ningún caso los votos emitidos en su favor.
- De igual forma, la comisión determinó la validez de la elección del C. Luis Ilizaliturri como diputado propietario, y la del C. Wenceslao Gómez Garza como suplente, por el tercer distrito electoral, Linares, en virtud de haber obtenido mayoría de votos, sin consignar el número de sufragios obtenidos por cada uno de ellos.
- El proceso efectuado en el cuarto distrito electoral, Salinas Victoria, también fue calificado como legal y se consignó que Ramón Gámez obtuvo una mayoría de 3,550 votos y Adolfo Cantú Jáuregui con 3,568 votos, como diputado propietario y suplente respectivamente. Aunque hubo otro candidato, el C. Vidal Garza Pérez, que obtuvo un número considerable de sufragios, no se registró protesta ni reclamación alguna y la comisión tampoco encontró irregularidades en el expediente.
- Una vez revisado el expediente del quinto distrito electoral, Galeana, se determinó que el C. Reynaldo Garza salió electo como diputado propietario por 2,289 votos, y el C. J. Jesús Garza como diputado suplente, por idéntico número de sufragios.
- En cuanto al sexto distrito electoral, Monterrey, debido a que el paquete enviado por la Secretaría de Gobernación no contenía el acta de la junta computadora, la comisión realizó el escrutinio de la votación auxiliada por las actas de las diversas casillas electorales. Después del recuento, la comisión determinó que resultaron electos diputados por este distrito Agustín Garza González y Plutarco González, para diputados propietario y suplente, respectivamente, por una mayoría de 754 votos cada uno.

Así pues, las elecciones de los seis distritos electorales del Estado fueron consideradas legales por el Colegio Electoral y validadas las credenciales de los diputados constituyentes neoloneses. En la siguiente tabla se aportan algunos datos adicionales de los legisladores de Nuevo León:

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

Distrito	Diputado	Fecha en que se aprobó su credencial	Fecha en que tomó protesta de ley
Monterrey	Manuel Amaya	27 de noviembre	30 de noviembre
Cadereyta	Nicéforo Zambrano	27 de noviembre	30 de noviembre
Linares	Luis Ilizaliturri	27 de noviembre	30 de noviembre
Salinas Victoria	Ramón Gámez	27 de noviembre	30 de noviembre
Galeana	Reynaldo Garza	28 de noviembre	30 de noviembre
Monterrey	Agustín Garza González	27 de noviembre	30 de noviembre

Fuente: elaboración propia con datos tomados del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, Edición facsimilar 2015, *passim*.

Es importante advertir la asistencia y aportación, al Constituyente, de los diputados suplentes: Lorenzo Sepúlveda, diputado por el segundo distrito, y Plutarco González, diputado por el sexto distrito; en ambos casos el motivo de su presencia en el Congreso fue la licencia concedida a los propietarios. También es de resaltar la participación de otros cinco neoloneses que fueron electos en otra entidad o territorio,¹⁶ pero eran oriundos de Nuevo León: Ignacio Roel¹⁷ (1^{er} distrito de Baja California), Amador Lozano¹⁸ (4^o distrito del Distrito Federal), Gilberto de la Fuente¹⁹ (16^o distrito de Puebla), Arturo Méndez²⁰ (2^o distrito de San Luis Potosí) y Pedro A. Chapa²¹ (1^{er} distrito de Tamaulipas).²²

Su trabajo y participación en el Congreso Constituyente

En primer lugar, es importante mencionar la participación de los diputados neoloneses en comisiones y en la mesa directiva, empecemos por esta última. En la primera reunión preparatoria se realizó la elección de la mesa que

16 Recordemos que, con base en el artículo 8^o de la convocatoria a elecciones del 19 de septiembre de 1917, podían ser electos diputados constituyentes los originarios de una entidad federativa distinta al lugar donde fueran postulados.

17 Originario de Monterrey.

18 Nació en Cadereyta.

19 Originario de Monterrey.

20 Nació en Montemorelos.

21 Originario de Dr. Arroyo.

22 Véase González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 56-59.

presidiría las juntas preparatorias, en donde el resultado de la votación fue un empate, ya que para la presidencia obtuvieron 49 votos los ciudadanos Esteban B. Calderón y Manuel Amaya.

Sin embargo, debido a la circunstancia de que algunos de los señores presuntos diputados votaron con doble boleta se solicitó la rectificación de la votación y que la misma se repitiera; pero al final se decidió dar el cómputo de cada uno de los que participaron en la candidatura para presidente: Manuel Amaya, cincuenta; Esteban B. Calderón, cuarenta y nueve; Amado Aguirre, treinta y cuatro; Reynaldo Garza, dos; Ignacio L. Pesqueira, dos; José María Rodríguez, uno; Félix F. Palavicini, uno.

En consecuencia, la integración de la mesa directiva para las sesiones preparatorias quedó de la siguiente manera: presidente, Manuel Amaya; primer vicepresidente Heriberto Jara; segundo vicepresidente, Ignacio L. Pesqueira; secretarios, Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina. En cuanto a las comisiones se refiere, Agustín Garza González formó parte de la Segunda de Constitución; mientras que, Reynaldo Garza fue integrante de la Segunda del Gran Jurado.

Debido a que formó parte de una de las dos comisiones de Constitución, la participación de Agustín Garza González es permanente, en particular en la elaboración y presentación de dictámenes ante la Asamblea, cuestión que sobresale, en relación con sus coterráneos, quienes se mantuvieron al margen de la discusión en tribuna,²³ pues solamente el diputado Luis Ilizaliturri participó en la sesión del 12 de enero cuando fue analizado el artículo 22.²⁴

Pese a su escasa participación como oradores, el trabajo de los constituyentes neoloneses debe ser evaluado en su justa dimensión, pues todos los diputados constituyentes “tuvieron un papel tan relevante en los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro, que les sobrarían méritos personales para la inscripción de sus nombres en letras de oro.”²⁵ Además, en su mayoría fueron conscientes de la responsabilidad conferida por los electores, ejemplo de ello

23 Aunque el propio diputado Garza González solo en una ocasión hizo uso de la palabra en las sesiones del constituyente, con la finalidad de apoyar lo dicho por el diputado Lizardi respecto a la prohibición que debía establecerse a las iglesias para adquirir la propiedad de inmuebles. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit., t. II, p. 797.*

24 Véase Galeana, Patricia (coord.), *Diccionario biográfico de los diputados constituyentes de 1917*, México, Secretaría de Cultura, INEHRM, Siglo XXI editores, 2016, pp. 180-181.

25 Soto Izquierdo, Enrique, “Los Constituyentes de 1917”, en *Cámara de Diputados, Letras de Oro en los muros de honor de la Cámara de Diputados*, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 852.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

es la iniciativa presentada por diversos diputados (entre ellos Manuel Amaya, Reynaldo Garza, Ramón Gámez y Lorenzo Sepúlveda) para sesionar dos veces al día, sobre todo porque “el plazo señalado en la convocatoria respectiva para las labores de esta Cámara está muy avanzado, y con el deseo de dar cima cuanto antes a nuestro encargo, suplicamos a usted [Presidente] se sirva proponer a esta honorable Asamblea que en los sucesivos las sesiones tengan lugar por las mañanas, de 9 a 1 y por las tardes de las 4 a las 8”.²⁶

Entonces, los diputados de Nuevo León —como muchos otros—

[...no] tomaron parte perceptible en las discusiones internas de las comisiones y grupos de estudio, ni subieron a tribuna, [...], para intervenir en el debate con argumentos contundentes o brillantes. Fueron parte de la bancada de los votos, nada más. De esos votos que son la esencia de la democracia, sin los cuales ninguna decisión válida puede construirse. Un voto por cada ciudadano, pobre o rico, ignorante o instruido, talentoso o limitado, silencioso o elocuente, hombre o mujer, joven o viejo. Es el voto de la igual que define la raíz de la democracia.²⁷

Tal vez sea la constancia en el trabajo parlamentario una de las mayores virtudes de los legisladores neoleoneses, ya que su asistencia a las arduas jornadas del constituyente lo demuestran. Sobre todo si tenemos en cuenta que su presencia fue asidua, pues salvo los casos de Agustín Garza González²⁸ y Nicéforo Zambrano que solicitaron licencia y por ello solamente registraron 35 y 2 asistencias, respectivamente, los demás diputados estuvieron presentes en gran parte de las actividades del constituyente: Lorenzo Sepúlveda (50), Manuel Amaya (57), Luis Ilizaliturri y Ramón Gámez (59) y Reynaldo Garza (70).²⁹

En fin, la asistencia y votación de los representantes de Nuevo León, junto a otros tantos diputados, fue construyendo el proyecto constitucional de nación. De tal forma, en el Congreso Constituyente —asamblea heterogénea en su composición— los legisladores sumaron sus voces para reflejar en la Carta Magna el mandato que les fue dado por el pueblo, dando a México un texto constitucional con grandes aspiraciones y respetuoso de los derechos humanos, en particular de los denominados derechos sociales.

26 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, op. cit.*, t. II, p. 161.

27 Soto Izquierdo, Enrique, *ídem*.

28 Su petición de licencia fue presentada en la sesión 36ª la tarde del martes 9 de enero de 1917; sin embargo, el suplente, Plutarco González, tomo protesta hasta el 23 de enero, razón por la cual solo registro ocho asistencias.

29 El mayor número de asistencias fue registrado por los diputados Amado Aguirre (Jalisco) y Rafael Espeleta (Durango) con 71 cada uno.

Después de todo, “la mayoría [de los constituyentes] fue portadora fiel de la voluntad colectiva de la Revolución. En tal juicio no hay desdén por los grandes voceros, por los exponentes destacados que tanto hicieron para darle forma a propuestas y anhelos, sólo aprecio para todos los que con tan buen juicio y lealtad a sus representados, hicieron posible la hazaña de una Constitución verdaderamente revolucionaria.”³⁰

Por último, es importante destacar la figura de dos constituyentes: Agustín Garza González y Nicéforo Zambrano. El primero debido a la importante participación que tendrá en el Constituyente de Nuevo León, aportando la experiencia adquirida como parte de la Segunda Comisión Constitucional; el segundo, porque será electo Gobernador del Estado en las elecciones neoloneses del 27 de mayo de 1917.

Elección e instalación del Constituyente de Nuevo León

Una vez aprobada la Constitución por el Congreso Constituyente y estando ya asegurada la paz pública en la mayor parte de los Estados, el 22 de marzo de 1917, Venustiano Carranza, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió el Decreto número 13. Con él convocó a elecciones para establecer Poderes locales, considerando indispensable que toda la Administración Pública del país quedara bajo el imperio de la ley. Para ello modificó el artículo 7° del Plan de Guadalupe, a fin de poner las leyes locales en consonancia con los preceptos de la Constitución General. Por otra parte, planteó la necesidad de dar a Legislaturas resultantes de las elecciones locales, el carácter de Constituyentes además del propio como ordinarias.³¹ El decreto que hizo tal mandato señaló:

[...]

Artículo 1. Se reforma la última parte del artículo 7° del Plan de Guadalupe, en los siguientes términos:

Artículo 7. Los Gobernadores Provisionales de los Estados convocarán a elecciones para Poderes Locales a medida que en cada caso y en atención a la situación que guarda cada Estado, los autorice el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, o en su caso, el Presidente de la Re-

30 Soto Izquierdo, Enrique, *op. cit.*, p. 853.

31 Secretaría de Gobernación, *Recopilación de leyes y decretos expedidos de enero a abril de 1917*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, s/f., pp. 45-46.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

pública, procurando que dichas elecciones se hagan de manera que las personas que resulten electas tomen posesión de sus cargos antes del día primero de julio del presente año, hecha excepción de los Estados en que la paz estuviese alterada, en los que se instalarán los poderes locales hasta que el orden sea restablecido.

Artículo 2. Para ser Gobernador de un Estado se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o vecino de él, con residencia efectiva, en los últimos cinco años anteriores al día de la elección.

Artículo 3. Los Gobernadores Provisionales de los Estados dividirán sus respectivos territorios en tantos distritos electorales cuantos estimaren convenientes, en atención al censo de la población, pero de manera que en ningún caso podrán ser dichos distritos menos de quince.

Artículo 4. Quedan facultados los Gobernadores de los Estados para hacer en las leyes locales las modificaciones necesarias para que se cumplan debidamente las disposiciones anteriores.

Artículo 5. Las Legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de Constitucionales, el de Constituyentes, para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución General de la República en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.³²

Así pues, para dar cumplimiento al decreto número 13 expedido por Venustiano Carranza, el entonces Gobernador Interino Gral. A. Ricaut,³³ promulgó un decreto el 11 de abril de 1917; el cual convocó “[...] al pueblo de Nuevo León, a elecciones generales a Diputados al Congreso del Estado, Gobernador, Magistrados del Supremo Tribunal y Jueces de Letras.”³⁴ El Estado fue dividido en trece distritos electorales; si bien es cierto que el artículo tercero del decreto número 13, especificaba que los Gobernadores Provisionales de los Estados di-

32 *Ibidem* p. 47.

33 En 1914 después de que triunfó la revolución Carranza nombró como gobernador provisional del Estado de Nuevo León al general Antonio I. Villareal; pero reanudado el orden constitucional, se designó como gobernador provisional al general Alfredo Ricaut (1917). Durante este periodo varios gobernadores sucedieron al general Villareal: Antonio de la Paz Garza, Cepeda de la Fuente, José Videgaray, Felipe Ángeles, Raúl Madero, Idelfonso V. Vázquez y Pablo A. de la Garza. Véase González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano Nuevo León*, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 33-34.; Roel, Santiago, *Nuevo León apuntes históricos*, 3a. ed., Monterrey, N.L., 1984, p. 271.; Torres Estrada, Pedro y Núñez Torres, Michael, *op. cit.*, pp. 87-89.

34 Artículo 1° del Decreto del Gobernador Interino Gral. Alfredo Ricaut, 11 de abril de 1917. Véase González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 275.

vidirán sus territorios en distritos electorales en atención al censo de población, sin que el resultado fuera menor a quince, el decreto promulgado por el Gobernador Interino especificaba que de la elección deberían resultar electos quince diputados propietarios y quince diputados suplentes, con se ello dio cumplimiento al artículo tercero establecido por Carranza en el decreto número 13.³⁵

Distrito	Cabecera	Municipios que lo conforman
Primero	Monterrey	Monterrey
Segundo	Guadalupe	San Nicolás de las Garzas, García, Garza García, Pesquería Chica, Sta. Catarina
Tercero	Santiago	Allende, Juárez
Cuarto	Cadereyta Jiménez	Ramones, Apodaca
Quinto	Montemorelos	Rayones
Sexto	Terán	Dr. Coss, General Bravo, China
Séptimo	Linares	Hualahuises
Octavo	Cerralvo	Parás, General Treviño, Agua Leguas, Aldamas, Herreras, Dr. González, Higuera.
Noveno	Salinas Victoria	San Nicolás Hidalgo, Mina, Bustamante, Abasolo, Carmen, Ciénega de Flores, Zuazua, Marín General Escobedo
Décimo	Villaldama	Lampazos, Sabinas Hidalgo, Vallecillo, Colombia
Undécimo	Galeana	Iturbide
Duodécimo	Aramberri	Zaragoza, Mier y Noriega,
Décimo tercero	Dr. Arroyo	Dr. Arroyo

Fuente: elaboración propia con datos del *Decreto del Gobierno Constitucionalista del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* número 29.

Las elecciones tuvieron lugar el 27 de mayo de ese año, una vez concluido el proceso electivo y expedidas las credenciales de los Diputados al Congreso del Estado, el 13 de junio de 1917 el gobernador Ricaut decretó la integración del Congreso Constituyente. Los electos en los distritos con cabecera en los municipios de Monterrey, Guadalupe, Santiago, Cadereyta Jiménez, Montemorelos, Terán, Linares, Cerralvo, Salinas Victoria y Villaldama fueron considerados mayoría absoluta para integrar e instalar el Congreso Constituyente, razón por la cual

³⁵ *Ibidem*, p. 276.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

se instaló el 20 de junio de 1917. Así, los diputados propietarios y suplentes que resultaron elegidos fueron:³⁶

Distrito Electoral	Cabecera Municipal	Diputados Propietarios	Diputados Suplentes
Primero	Monterrey	Dr. Agustín Garza González	C. Antonio Vallejo
		Lic. Santiago Roel	C. Aristeo Canales
		Lic. Galindo P. Quintanilla	C. Federico Quiroga
Segundo	Guadalupe	C. José Treviño Flores	Lic. Juan B. Garza y Garza
Tercero	Santiago	Cnel. Gregorio Morales Sánchez	C. Manuel Salazar Tamez
Cuarto	Cadereyta Jiménez	Lic. Antonio Garza Zambrano	C. Jesús María Gutiérrez
Quinto	Montemorelos	C. Manuel Sierra	C. Juan N. Álvarez
Sexto	Terán	C. Abel Absolón Lozano	C. Olegario Hinojosa
Séptimo	Linares	C. Enrique M. Martínez	C. Carlos E. Tamez
Octavo	Cerralvo	C. Salomón Pérez Salinas	C. Margarito R. Salinas
Noveno	Salinas Victoria	Tcnl. Everardo de la Garza	Dr. Román de los Santos
Décimo	Villaldama	C. Alberto Chapa	C. Samuel Cantú
Undécimo	Galeana	C. José María Charles	C. José de Jesús Flores
Duodécimo	Aramberri	C. J. Roberto Garza	
Decimotercero	Dr. Arroyo	C. Miguel Rincón Ríos	

Fuente: elaboración propia con datos del *Decreto del Gobierno Constitucionalista del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* número 47.

Al dar inicio a los importantes trabajos del Constituyente, el Dip. Galindo P. Quintanilla, quien fuera electo presidente del Congreso, señaló: "Es conveniente dar principio desde luego a las sesiones del Congreso Constituyente toda vez que es el objeto principal para el cual fue electa la Legislatura actual".³⁷ El día 30 del mismo mes, tomó protesta ante el Congreso Constitucional el gobernador electo Nicéforo Zambrano, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los Jueces de Letras. Todos con el mandato de ejercer sus funciones inmediatamente previo cumplimiento de los requisitos legales. Ya en funciones, los dipu-

36 Cfr. González Oropeza, Manuel, *Digesto Constitucional Mexicano. Historia de la Nación: De Aguascalientes a Zacateas 1824-2017*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, pp. 595-596.

37 González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, pp. 279-281.

tados constituyentes tenían la tarea de adecuar el texto constitucional local a lo dispuesto en la Constitución federal.

El Congreso desarrolló sus trabajos bajo la dirección de los diputados Galindo P. Quintanilla, Abel. A. Lozano, Enrique M. Martínez, Antonio Garza Zambrano y José Treviño, quienes asumieron el cargo de presidente del Congreso. Durante su encargo contaban con el apoyo de dos vicepresidentes, simultáneamente eran integrantes de las comisiones encargadas de presentar los proyectos para modificar los títulos constitucionales, así como integrantes de las comisiones dictaminadoras.³⁸ En consecuencia, la presidencia del Congreso tuvo la siguiente rotación:

Periodo	Presidente del Congreso	Vicepresidentes
2 al 27 de julio 1917	Dip. Galindo P. Quintanilla	Dip. Abel Lozano Dip. Arturo Garza Zambrano
1 al 31 de agosto 1917	Dip. Abel. A. Lozano	Dip. Salomón Pérez Dip. José María Charles
5 al 26 de septiembre 1917	Dip. Enrique M. Martínez	Dip. Miguel Rincón Ríos Dip. M. Salazar Tamez
1 al de 30 octubre 1917	Dip. Antonio Garza Zambrano	Dip. Salomón Pérez Dip. E. de la Garza
5 al de 22 noviembre 1917	Dip. José Treviño	Dip. Galindo P. Quintanilla Dip. Santiago Roel

Fuente: elaboración propia con datos de los *Libros de Actas del Congreso Constituyente del Estado de Nuevo León*.

Aportaciones al constitucionalismo local

La Constitución federal de 1917 nació porque el texto constitucional de 1857 resultaba inadecuado para dar cabida a todos los planteamientos y expectativas del movimiento revolucionario. Es entonces, un reflejo de los distintos movimientos que alimentaron la revolución: el floresmagonismo, el maderismo, el zapatismo, el villismo y el movimiento constitucionalista, entre otros.³⁹ De tal forma, la Constitución local no debía contradecir las normas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de esta manera el Congreso Constituyente

38 Ibídem, pp. 288, 289, 379, 396.

39 Uribe Arzate, Enrique *et al.*, *Génesis y Prospectiva del Poder Constituyente en México*, México, Porrúa-UAM, 2009, p. 31.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

tenía un compromiso con el proceso revolucionario.⁴⁰ La primera sesión del Trigésimo Séptimo Congreso Constituyente de Nuevo León se llevó a cabo el dos de julio de 1917. Como consta en el Libro de Actas No. 1 del Congreso Constituyente del Estado de Nuevo León de 1917, para elaborar la nueva Constitución el Dip. Santiago Roel propuso la integración de comisiones encargadas de redactar los títulos de la nueva Carta Magna, la encomienda principal fue incluir “[...] todas aquellas reformas que, en opinión de la Cámara, vengan a sintetizar los anhelos de progreso y prosperidad en los habitantes del Estado.”⁴¹

Para tal efecto, el análisis y estudio se desarrolló de la siguiente forma: los trabajos fueron repartidos considerando la numeración de los títulos de la Constitución vigente en el Estado (1874), las comisiones debían presentar sus proyectos de reforma al pleno, los proyectos eran turnados a distintas comisiones designadas por la Presidencia, a fin de emitir un dictamen, mismo que era discutido y votado por la asamblea. Durante las discusiones, la Cámara resolvió que debido a que el Congreso tenía el carácter de Constituyente debía formular un nuevo Código Político.⁴² Los proyectos fueron redactados por los diputados:

Títulos de la Constitución de 1874	Comisión de proyectos	Comisión encargada de dictaminar
I. De los derechos del hombre	Dip. Galindo P. Quintanilla	Dip. Santiago Roel Dip. Manuel Sierra Dip. Enrique Martínez
II. Estado en general	Dip. Manuel Sierra Dip. Miguel Rincón Ríos Dip. José María Chartes	Dip. Santiago Roel Dip. Antonio Garza Zambrano Dip. Manuel Salazar Tamez
III. Del Poder Electoral	Dip. Santiago Roel	Dip. A. Garza Zambrano Dip. Agustín Garza González Dip. Gregorio Morales Sánchez

40 Torres Estrada, Pedro y Núñez Torres, Michael, *op. cit.*, p. 92.

41 *Ibidem*, p. 287.

42 El Dip. José María Charles expuso ante la asamblea del Congreso Constituyente que en su opinión debía seguirse el trámite marcado por el artículo 5° del Decreto número 13, el cual determinaba que la Legislatura debía implantar en la Constitución local, las reformas de la nueva Constitución General de la República en la parte que les concernía. Sin embargo, se resolvió por la Cámara proclamar una constitución nueva, toda vez que el Congreso tenía la autonomía para formularla sin que eso resultara violatorio a tal artículo.

Títulos de la Constitución de 1874	Comisión de proyectos	Comisión encargada de dictaminar
IV. Del Poder Legislativo y del Trabajo	Dip. Abel Lozano Dip. Salomón Pérez Dip. Antonio Garza Zambrano	Dip. Galindo P. Quintanilla Dip. José Treviño Dip. Enrique M. Martínez
V. Del Poder Ejecutivo	Dip. Agustín Garza González Dip. Morales Sánchez Dip. Everardo de la Garza	Dip. Salomón Pérez Salinas Dip. José Ma. Charles Dip. Galindo P. Quintanilla
VI. Del Poder Judicial	Dip. José Treviño Dip. Enrique M. Martínez Dip. Alberto Chapa	Dip. A. Garza Zambrano Dip. Santiago Roel Dip. Agustín Garza González
VII. De la responsabilidad de funcionarios públicos	Dip. Manuel Sierra Dip. Miguel Rincón Ríos Dip. José María Charles	Dip. Santiago Roel Dip. Antonio Garza Zambrano Dip. Manuel Salazar Tamez
VIII. Del Gobierno de los distritos		
IX. De la Hacienda Pública del Estado		
X. Disposiciones Generales		
XI. Reformas a la Constitución		
XII. De inviolabilidad de la misma		

Fuente: elaboración propia con datos de los *Libros de Actas del Congreso Constituyente del Estado de Nuevo León*.

El espíritu de los diputados era encausar los ideales de la revolución en la vida política, social y económica de la entidad; por esa razón el constituyente emitió circulares dirigidas a los presidentes municipales y vecinos del Estado para invitarlos a colaborar en la formación de la Nueva Constitución.⁴³

El Congreso Constituyente sesionó durante 57 días a lo largo de cinco meses,⁴⁴ en los trabajos de la sesión del día 12 de noviembre, bajo la presidencia del

43 Aunque fueron invitados a participar en la redacción del nuevo texto constitucional, no se recibió respuesta por parte de la población; sin embargo, los C.C. Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, licenciados Ventura Guajardo, Antonio Sepúlveda y Mauro Martínez asistieron a la sesión del día tres de septiembre por invitación especial del Congreso, con motivo de la discusión del título relativo al "Poder Judicial", dándoseles voz en las discusiones para que ayudaran con sus conocimientos a la Cámara.

44 El dato se obtuvo de la revisión de cada una de las actas contenidas en los tres Libros de Actas del Congreso Constituyente.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

Dip. José Treviño, se procedió a la última revisión general de los artículos de la Constitución General del Estado, para después, protestar y promulgar solemnemente la nueva Ley Fundamental. Los diputados Galindo P. Quintanilla, Santiago Roel y Alberto Chapa, fueron los encargados del arreglo definitivo de los artículos constitucionales. Por último, se designó en comisión a los diputados Roel y Garza Zambrano, para presentar los artículos transitorios.

De acuerdo con la última acta del Congreso Constituyente, el 22 de noviembre se pusieron a consideración de la Cámara los artículos transitorios de la Constitución Política del Estado, los ocho artículos presentados por la comisión designada para ello fueron aprobados por la Legislatura, únicamente hicieron modificaciones al artículo 7° para transferir al Congreso del Estado la facultad de establecer las dos Salas faltantes del Superior Tribunal. El 16 de diciembre de 1917 los Diputados, Magistrados del Superior Tribunal de Justicia, el Gobernador y el Procurador de Justicia, rindieron protesta de la renovada Constitución⁴⁵ en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente de Nuevo León, situado en el Palacio de Gobierno de Monterrey. Acto seguido, el Gobernador Nicéforo Zambrano promulgó la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

El primero de enero de 1918 entró en vigor y fue protestada por los Ayuntamientos y todos los funcionarios y empleados del Estado y los municipios. Con lo anterior se dio fin a los trabajos del Congreso Constituyente, sin embargo, como Congreso Constitucional seguiría en funciones hasta el 15 de septiembre de 1919, en el caso del Gobernador y los magistrados del Superior Tribunal de Justicia, su periodo constitucional se contaría a partir del cuatro de octubre de 1915 y hasta el mismo día y mes de 1919; así quedó estipulado en el artículo sexto transitorio de la propia Constitución.

Esta Ley Fundamental, que aún se mantiene vigente, retomó la estructura y los títulos de la Constitución de 1874 e incluyó en su contenido los logros de la Revolución. El nuevo estatuto quedó dividido en dos secciones, la parte dogmática y la denominada orgánica. La dogmática comprende los primeros 27 artículos, correspondientes al "Título I. De los derechos del hombre";⁴⁶ con-

45 Cabe mencionar que Manuel Sierra Diputado Propietario por el quinto Distrito Electoral y J. Roberto Garza Diputado Propietario por el duodécimo Distrito Electoral, no aparecen como firmantes del nuevo texto constitucional.

46 La denominación De los Derechos del hombre, dispuso un modo o forma de protección de los derechos humanos y al mismo tiempo de los derechos sociales del gobernado. Véase Alanís, Herrera, María, Magdalena, "La Constitución de 1917" Derechos Humanos de Reciente creación, en Montoya Zamora, Raúl y Carreón Gallegos, Ramón Gil (coords.), *Derechos Humanos: Su evolución en México en*

gra los derechos del individuo, entre ellos el de igualdad, libertad, seguridad y propiedad tuteladas por el Estado.⁴⁷ A continuación se enumeran las adiciones más sobresalientes al título primero:

Artículo	Adiciones
Título I de los derechos del hombre	
3	La educación que se imparta en los niveles elementales y superiores será laica, prohíbe que las corporaciones religiosas o ministros de culto pudieran dirigir escuelas de instrucción primaria y determina que la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales será gratuita.
4	Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. Asimismo, otorga al Congreso la facultad de regular lo referente al ejercicio profesional.
5	La figura del contrato es un derecho de los trabajadores.
7	Prohíbe secuestrar la imprenta como instrumento de delito. Establece derechos para los trabajadores de los expendios de periódicos.
9	No se podrá declarar ilegal a las asambleas que tengan por objeto realizar peticiones a alguna autoridad, siempre y cuando no lo hicieran con injurias, amenazas o alguna forma de querer intimidar a la autoridad.
10	La portación de armas deberá estar sujeta a los reglamentos de policía, de igual manera prohíbe la portación de armas cuyo uso es exclusivo del ejército.
14	Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, sino mediante un juicio ante los tribunales, el procedimiento debe seguir las formalidades establecidas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
15	Otorga garantías procesales, al regular el procedimiento a seguir en lo relativo a la orden de aprensión, así como en los cateos. Regula lo referente a las inspecciones y visitas de carácter administrativo.
16	La justicia debe ser gratuita y debe administrarse en los plazos establecidos en la ley.
17	Las personas que se encuentren en prisión preventiva no pueden estar junto con los que ya estén extinguiendo su pena. Faculta al Congreso para expedir las leyes relativas al sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración.
18	Enumera los elementos necesarios para justificar un auto de formal prisión. Establece responsabilidad sobre la autoridad que detenga a alguien sin cumplir con los elementos para hacer probable la responsabilidad del acusado. Reitera la responsabilidad de la autoridad en caso de cometer abusos con los detenidos.

.....
el siglo XXI, México, Tribunal Electoral del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2017, t. II, pp.52-53.

47 Cavazos Garza, Israel y Ortega Riadura, Isabel, *op. cit.*, p. 195.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

Artículo	Adiciones
19	Concede el derecho a fianza, a no ser incomunicado, a no declarar en su contra, a saber quién lo acusa, a ser careado con los testigos que depongan en su contra, a presentar sus testigos con ayuda de la autoridad, así como los datos que requiera para su defensa, derecho a ser juzgado antes de cuatro meses o seis meses dependiendo de la pena del delito imputado.
21	Suspende la pena de muerte para los delitos políticos.
23	El precio que fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en el valor que figure en la oficina catastral. Faculta al Estado y sus municipios para adquirir, poseer y administrar bienes raíces; acredita al Congreso para expedir una ley donde se establezca la extensión máxima de terreno de que puede ser dueño un individuo.
24	Prohíbe la excepción de impuestos, castiga a los que conformen monopolios y a quienes eviten la libre competencia. Permite que las asociaciones de trabajadores y las sociedades cooperativas —previa autorización del Congreso— vendan en los mercados extranjeros productos nacionales o industriales que sean principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan.
27	En el Estado de Nuevo León la libertad del hombre no tiene más límites que la prohibición de la ley. De la ley emana la autoridad de los que gobiernan y las obligaciones de los gobernados. En consecuencia, el ejercicio de la autoridad debe limitarse a las atribuciones determinadas de la ley.

Los datos son resultado del comparativo entre la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1874 y la promulgada en 1917.

Así pues, los constituyentes de Nuevo León denominaron al título I de la Constitución “Los derechos del hombre”, alejándose de la Constitución federal, en donde esos derechos fueron llamados “garantías individuales”.⁴⁸ Sin duda, los legisladores neoloneses vislumbraron el origen de los derechos humanos a partir de la naturaleza propia del ser humano, lo que es superior y precedente a cualquier disposición normativa. Con ello, los derechos del hombre se conciben —art. 1º— como la base y el objeto de las instituciones sociales; razón por la cual son imprescindibles para el perfeccionamiento de la persona humana, para el progreso social, o para el desarrollo de la civilización.⁴⁹

Al mismo tiempo, el propio texto constitucional neolonés, en su artículo 26, advierte que la enumeración de los derechos del hombre no tiene por objeto limitar, desigualar ni negar los demás que tiene el pueblo. En consecuencia,

48 La Constitución federal debió esperar más de nueve décadas para que en su texto fuera introducida una denominación similar, esto es, “De los derechos humanos”. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

49 Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 27.

fuera del “Título I de la Constitución” encontramos otras prerrogativas fundamentales para los neoloneses como la protección decidida y eficaz de las leyes y de las autoridades del Estado, en cualquier lugar del país en que se encuentren y el derecho a presentar iniciativas de ley ante el Congreso.

Por otro lado, la parte orgánica se integró por once títulos relativos a: las elecciones, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la responsabilidad de los funcionarios públicos, los municipios, la hacienda pública de estado, prevenciones generales, la reforma a la Constitución y la inviolabilidad de la Constitución. Al igual que la Constitución de 1874, la nueva Carta Magna conservó doce títulos, sin embargo, las modificaciones y adiciones fueron significativas, en los títulos tercero y octavo, no solo se reformaron sus artículos, también cambio su denominación. En el caso del título tercero la responsabilidad de redactar el proyecto fue del diputado Santiago Roel, considerado por algunos autores como uno de los *founding fathers* de la Constitución.⁵⁰

Otros cambios importantes que plasmaron los diputados constituyentes fue la reglamentación de la forma de gobierno, las facultades otorgadas a cada uno de los tres poderes, la división del estado y el procedimiento para reformar la constitución. En la siguiente tabla se muestran las adiciones más importantes realizadas en la parte orgánica:

Artículo	Adiciones
Título III de las elecciones	
41	Los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, así como los magistrados se elegirán de forma directa y popularmente.
42	Los ciudadanos se reunirán en sus respectivas secciones para las elecciones populares, conformar asambleas electorales y ejercer sus derechos políticos.
Título IV del Poder Legislativo	
47	Para ser diputado, se debe tener residencia no menor a cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.
55	Amplia los periodos ordinarios de sesiones a dos: el primero iniciaría el 16 de septiembre y terminaría el 15 de diciembre, el segundo iniciaría el primero de abril y terminaría el último de mayo.

50 El diputado Santiago Roel junto con los diputados Antonio Garza Zambrano y Manuel Salazar Tamez, fueron los que mayor participación tuvieron en el Congreso Constituyente, ya que participaron en los trabajos de dictamen de 8, 9 y 7 títulos del proyecto de constitución, respectivamente.

■ **La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local** ■

Artículo	Adiciones
63	Agrega trece fracciones de facultades al Congreso, entre otras: fijar el número máximo de ministros de culto, expedir la ley del trabajo, la ley de enseñanza primaria elemental y superior, así como para otorgar amnistía por delitos de carácter político.
64	El Congreso no puede fijar más atribuciones que las indispensables para satisfacer las necesidades generales del Estado y de los municipios.
Título V del Poder Ejecutivo	
81	El Poder Ejecutivo sigue siendo ejercido por el Gobernador del Estado.
82	Los funcionarios que ocupen los cargos de Secretario General de Gobierno, Magistrados, Procurador de Justicia, militares de la federación o del Estado y empleados federales, que quieran ser electos para Gobernador del Estado deben separarse del cargo ciento ochenta días antes de la elección.
85	Agrega siete fracciones, entre ellas: Pasar al Procurador los asuntos que deban ventilarse ante los tribunales para que ejercite las atribuciones de ministerio. Faculta al Poder Ejecutivo para: nombrar los Jueces del Estado Civil y los registradores de la propiedad, nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia, remitir al Congreso, los proyectos de presupuesto de ingresos que le envíen los ayuntamientos.
90	Determina cómo será el procedimiento para que el Congreso nombre un Gobernador Interino y Gobernador Sustituto en caso de falta absoluta o falta perpetua del gobernador electo.
Título VI del Poder Judicial	
94	El Tribunal se compondrá de cinco magistrados propietarios y siete supernumerarios.
100	Pertenece al Superior Tribunal de Justicia iniciar ante la legislatura las leyes, decretos o acuerdos que tengan por objeto mejorar la administración de justicia.
103	Los jueces de primera instancia serán elegidos popularmente.
104	Se instaura la figura de alcaldes judiciales que tendrán funciones conciliadoras y algunas de carácter judicial que les acuerde la ley orgánica.
Título VII de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos	
109	El Gobernador, durante el ejercicio de su encargo, solo podrá ser acusado por violación a la Constitución, a las leyes constitucionales y por delitos del orden común.

Artículo	Adiciones
112	El Gobernador Constitucional gozará de fuero por todo el periodo de su elección, desde el día en que sea declarado por el Congreso, los Interinos durante el periodo para el que fueron nombrados. El Secretario de Gobierno, el Procurador de Justicia y el Tesorero General sólo disfrutarán de fuero mientras ejerzan sus funciones. Los diputados y magistrados gozarán de fuero desde el día que fueron declarados electos.
Título VIII de los Municipios	
118	Los municipios que integran el Estado son independientes, cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y los poderes del Estado.
119	Eleva a rango constitucional la potestad municipal de manejar libremente su Hacienda y su patrimonio.
120	Otorga personalidad jurídica a los municipios para todos los efectos legales.
125	Por conducto del Ejecutivo los ayuntamientos enviarán a la Diputación Permanente las cuentas del año anterior a fin de que el Congreso las revise en su segundo periodo de sesiones.
132	Permite que los mandatos municipales se puedan extender cuando no se presentaran los munícipes electos el primer día del año; entonces, seguirían ejerciendo sus funciones los que debían cesar.
Título XI de la Reforma de la Constitución	
150	Cambia el quórum de votación para que las adiciones o propuestas sean aprobadas, esto es, las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura y no de los presentes.

Los datos son resultado del comparativo entre la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León de 1874 y la promulgada en 1917.

De esta parte de la Constitución estatal consideramos importante resaltar el procedimiento de reforma constitucional, el cual nos parece de especial interés describir:

- Para admitir a discusión una iniciativa de modificación a la Constitución era necesario el voto de la mayoría de los diputados presentes en la Cámara.
- En caso de ser tomada en consideración, la adición o reforma debía ser publicada y circulada “profusamente” con un extracto de la discusión, pero tenía que ser votada hasta el siguiente período de sesiones.
- Debía ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados que integraran la legislatura.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917: su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

- No se requería la aprobación de los ayuntamientos y el Gobernador no podía realizar observaciones respecto de la adición o reforma.
- La legislación electoral; de indulto, remisión, conmutación o reducción de penas; orgánica del Poder Judicial y la del municipio libre deben seguir el mismo procedimiento de reforma constitucional, aunque podían ser discutidas y votas en el mismo periodo de sesiones en que hayan sido propuestas, cuando así lo acordara el Congreso.

Conclusiones

El camino hacia la restauración del Estado Constitucional de Derecho en México no terminó con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857*, promulgada por Venustiano Carranza el 5 de febrero de 1917, ya que —de acuerdo con Emilio O. Rabasa— la ideología del texto constitucional aprobado en Querétaro era el sistema federal,⁵¹ razón por la cual resultó imperioso que las entidades federativas y sus respectivas constituciones estatales retomaran el camino institucional, a partir de lo preceptuado en la Norma Fundamental.

Pero el sistema federal implica “la participación de las entidades federativas en la voluntad federal por un lado, y la subsidiariedad de las facultades federales en las facultades locales por el otro, obligan a establecer un marco de cooperación en el ejercicio de facultades legislativas, así como de su implementación”.⁵² Por lo tanto, sujetar el constitucionalismo local a lo dispuesto por la Constitución federal, es contrario a un verdadero espíritu federalista.

Así lo entendieron los *founding fathers* de Nuevo León, pues si bien existió la restricción —en el decreto del 22 de marzo de 1917 expedido por Venustiano Carranza— “de solamente implantar en las constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución General de la República”, los constituyentes neoloneses lograron zanjar de buena manera este inconveniente e, incluso, decidieron formular un nuevo texto constitucional, con lo cual emitieron disposiciones constitucionales innovadoras para el sistema general. En ese sentido, dos son los aspectos que hemos resaltado de la Constitución neolonesa de 1917: los derechos del hombre y el procedimiento de reforma constitucional.

51 *Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª ed., México, UNAM, 2004, p. 104.

52 González Oropeza, Manuel, “El federalismo que todos deseamos”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 232.

En fin, el centenario de la Constitución federal de 1917 ha sido objeto de celebración y múltiples homenajes; esos festejos también se han trasladado a las entidades federativas, algunas las cuales —entre ellas Nuevo León—, de igual forma, llevarán a cabo actividades por el centésimo aniversario de sus respectivos textos constitucionales.⁵³ Sirva el presente trabajo como un sencillo —pero merecido homenaje— a los constituyentes neoleoneses que tan dignamente representaron a su patria chica en el Congreso Constituyente de Querétaro; y a quienes tan arduamente trabajaron en la Constitución local de 1917, dentro de pocos meses, también centenaria.

Fuentes de consulta

- Barceló Rojas, Daniel, *Nuevo León. Revolución y Constitución en las entidades federativas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, 2016.
- Cámara de Diputados, *Letras de Oro en los muros de honor de la Cámara de Diputados*, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Cavazos Garza, Israel y Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Breve Historia de Nuevo León*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- _____ y Ortega Riadura, Isabel, *Historia breve Nuevo León*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, UNAM, 2007.
- _____ (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- _____ y Froto Madariaga, Germán, *Los Derechos Humanos en el momento actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, Poder Judicial del Estado de Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, 2012.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús (coord.), *Enciclopedia Política de México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2010, t. V. Congresos Constituyentes y Legislaturas de México: Siglos XIX-XXI.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, Edición facsimilar 2015.

53 En total son 15 Estados.

■ La Constitución de Nuevo León de 1917:
su origen y aportación al Constitucionalismo local ■

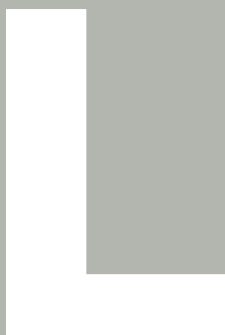
- Documentos para la historia del México independiente 1808-1938*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- Flores, Treviño, Jesús *et al.*, *Las leyes electorales de Nuevo León 1825-1997. Semblanza Histórico-Política-Legislativa*, Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología, 1999.
- Galeana, Patricia (coord.), *Diccionario biográfico de los diputados constituyentes de 1917*, México, Secretaría de Cultura, INEHRM, Siglo XXI editores, 2016.
- González Oropeza, Manuel, *Génesis del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, 2016.
- _____, *Digesto Constitucional Mexicano. Historia de la Nación: De Aguascalientes a Zacateas 1824-2017*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
- _____, y Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano: Nuevo León*, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- INEGI, *Tercer Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos 1910*, documento en línea [consultado 12 de junio de 2017], disponible en Internet: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1910/>
- Madero Quiroga, Adalberto Arturo, *Nuevo León su origen constitucional*, México, H. Congreso del Estado de Nuevo León, 1999.
- _____, *Nuevo León a través de sus constituciones*, México, Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, LXVIII Legislatura, 1998.
- Montoya Zamora, Raúl y Carreón Gallegos, Ramón Gil (coords.), *Derechos Humanos: Su evolución en México en el siglo XXI*, México, Tribunal Electoral del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2017, t. II.
- Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed., Madrid, Tecnos, 2005.
- Plana, Manuel, *Venustiano Carranza (1914-1916). El proceso revolucionario en México ante la disolución de las instituciones*, México, El Colegio de México, 2016.
- Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª ed., México, UNAM, 2004.
- Roel, Santiago, *Nuevo León apuntes históricos*, 3a. ed., Monterrey, N.L., 1984.
- Secretaría de Gobernación, *Recopilación de leyes y decretos expedidos de enero a abril de 1917*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, s/f.
- Torres Estrada, Pedro y Núñez Torres, Michael, *Nuevo León. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Senado de la República, UNAM, 2010.
- Uribe Arzate, Enrique *et al.*, *Génesis y Prospectiva del Poder Constituyente en México*, México, Porrúa, UAM, 2009.



Modelos constitucionales de derechos humanos en México: Una perspectiva crítica desde el derecho internacional

Rogelio López Sánchez¹

Introducción



Los Derechos Humanos en México forman parte de un proceso evolutivo de incorporación de distintos modelos a lo largo de la historia del constitucionalismo. Un paradigma es una “realización científica universalmente reconocida, que durante cierto tiempo proporciona modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica (Kuhn, 2002, pág. 13). En este contexto, existen tres paradigmas

1 Profesor-Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctor en Derecho Constitucional y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Fundador de la Academia Libre de Derechos Humanos. Contacto: www.rogeliolopez.com.mx

principales de derechos en el mundo a saber: el inglés, el americano y el francés. Tal y como advierte Zagrebelsky, el estudio de la historia constitucional (Zagrebelsky, 2005, pág. 91) en materia de derechos humanos debe servir como base fundamental para dotar de sentido y comprender las aspiraciones y necesidades de nuestra época. Hemos basado esta parte de la investigación en un estudio realizado por el jurista italiano MAURICIO FIORAVANTI, en torno al cual hemos tomado los tres principales modelos a desarrollar en esta parte de la investigación, ellos son el modelo historicista, estatalista e individualista respectivamente (Fioravanti, 2000).

El modelo mexicano de derechos humanos comenzó a asimilarse más al modelo estatalista francés, debido al predominio que tiene el legislador en la construcción de los derechos (Fioravanti, Los derechos fundamentales Apuntes de la teoría de las constituciones., 2000, págs. 31-33), ya que los postulados ideológicos sobre el que reposa el constitucionalismo norteamericano y su modelo de protección a los derechos humanos se asimilan parcialmente al modelo inglés. El paradigma americano, no buscaba un legislador superior a fin de comenzar la transformación social de las colonias inglesas, sino al contrario, un legislador limitado. Pero quizá la característica más significativa de este modelo, fue la libertad otorgada a los jueces para llevar a cabo su labor interpretativa y argumentativa con respecto a la constitución.

Luego entonces, el modelo estatalista de Derechos se explica a partir de la ruptura que existió entre el antiguo y nuevo régimen que se encontraba instaurándose después de la monarquía y el despotismo ilustrado de los monarcas (Fioravanti, 2002, pág. 112). Al respecto, confirma Fioravanti que en el modelo francés “se admite y se afirma que el estado nace de la voluntad de los individuos, pero tal voluntad no puede ser representada por el esquema negocial y de carácter privado del contrato entendido como composición de intereses individualmente distintos” (Fioravanti, 2000, pág. 50), tal y como estaría representado el modelo inglés (Carbonell, 2005, pág. 150).

El siglo XIX para el constitucionalismo mexicano representó uno de los tiempos más convulsos e inestables debido a los movimientos de enfrentamientos armados en el Estado mexicano (Rabasa, 1912, pág. 9). Normalmente se tiene la idea de que el constitucionalismo mexicano ha estado influenciado por dos grandes modelos: el americano y el francés. Del modelo americano, tomó la idea de federalismo y la convirtió en una especie de federalismo débil, con tin-

tes centralistas. La idea de soberanía popular, estuvo inspirada en el modelo francés, así como el carácter legicentrista del modelo de control jurisdiccional.

Pero la idea de derechos humanos, ¿de dónde surge? Si bien es cierto que algunos caracteres, e incluso redacción de algunos artículos de las primeras Constituciones mexicanas, son tomados a su vez de los textos americanos y franceses, la idea o modelo de derechos también adquirió en sus inicios rasgos del modelo de las Cortes de Cádiz, cuya influencia a su vez, la obtuvo del iusnaturalismo teológico o tomista, por este motivo, hemos decidido incluir un apartado de la influencia que tuvo la Constitución de Cádiz en la construcción de los derechos en nuestro país. Posterior a ello, analizaremos cuatro de los principales textos y documentos constitucionales que hemos considerado fundamentales, para entender la consagración y establecimiento del orden constitucional en nuestro país, la Constitución de Cádiz de 1812, el de 1824, 1847, 1857 y 1917, respectivamente.

El modelo de Derechos Humanos en el siglo XIX

Se tratará de identificar los rasgos o caracteres principales de derechos humanos que fueron adoptados por el constituyente de cada época, con la finalidad de ir delineando y elaborando un modelo propio, que sirva para comprender y entender en su integridad, el fenómeno de las garantías individuales. Cabe señalar que solamente nos podemos referir a textos considerados realmente constitucionales como aquéllos nacidos posterior a nuestra independencia y donde existe un verdadero ejercicio de soberanía por parte de la nación mexicana, además que dicha Constitución o Acta de Reformas hubieren constituido una verdadera institución. Al respecto, el gran maestro Emilio O. Rabasa ha distinguido ciertos requisitos o características que deben reunir las Constituciones de nuestro país para ser consideradas como tales (Rabasa E. , 2000, págs. 2-3).

1. Que hubieran tenido alguna vigencia temporal;
2. Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano;
3. Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno;
4. Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

Cabe advertir que hemos incluido a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 o Constitución de Cádiz, pues creemos que dicho documento ejerció cierta influencia sobre los constituyentes de 1824 y 1847, ya que fue el primer texto en consagrar (aunque de manera dispersa) los derechos humanos, a partir de los cuales fueron inspirándose los primeros constituyentes mexicanos. Tiempo después del inicio de la independencia mexicana, surgieron distintos documentos relacionados con ideas de igualdad y libertad. Sin embargo, dichos textos no tuvieron incidencia directa en los constituyentes de 1824, por lo que solamente haremos referencia a los mismos de manera breve, ya que constituyen declaraciones que en cierta medida, favorecieron el ánimo político e intelectual de la época. De igual forma, revisaremos el panorama intelectual de aquel tiempo, así como la influencia de las principales doctrinas que animaron el movimiento independentista en nuestro país.

Los antecedentes más importantes de las sucesivas declaraciones libertadoras de la Nueva España, se encuentran en el derecho indiano, el cual consistía en un conjunto de declaraciones comprendidas desde el siglo XV al XIX, dictadas por los monarcas para los territorios de América. Al respecto, destacan como principales documentos: las encomiendas, las mitas, las Leyes de Burgos (1512), las Leyes Nuevas (1542), la Recopilación de 1680, el Real Decreto de Felipe y sobre Supresión de las Encomiendas. Dicha documentación guarda un carácter netamente histórico, ya que su efectividad en las colonias era prácticamente nula, dadas las grandes arbitrariedades que eran cometidas por los encomenderos, así como por las autoridades de la Nueva España.

De igual forma, existió todo un movimiento intelectual a favor de los derechos de los indios, dentro de la Escuela Española de Derecho Natural y de Gentes, formada principalmente por pensadores de Salamanca. Su aportación fue sin duda alguna, provechosa para el espíritu de su época, destacando la "aplicación de los principios generales de la moral cristiana y del derecho natural, heredados del pensamiento antiguo y medieval, a la situación cambiante de su tiempo" (Tryol y Serra, 2004, pág. 77). Entre los personajes más destacados de esta corriente se encontraban Francisco Vitoria, Domingo de Soto, Luis de Molina y Francisco Suárez.

Así las cosas, uno de los primeros textos de la independencia, redactado por Miguel Hidalgo, donde abolía la esclavitud, destaca la influencia neoescolástica, propia de un iusnaturalismo neotomista. Incluso, destacados historiadores del derecho han llegado a sostener la gran influencia que tuvo el derecho indiano en la formación de las primeras declaraciones de derechos en la nación mexica-

na (Hernández y Dávalos, 1985, págs. 243-244). Por otra parte, las deliberaciones y debates parlamentarios en las *Cortes de Cádiz* fueron prolongados y extensos, destacan entre otros, la participación del saltillense Miguel Ramos Arizpe y el regiomontano Fray Servando Teresa de Mier como representantes de nuestro país en aquéllas Cortes. El tema de “América” fue uno de los más encendidos, dada su enorme relevancia e importancia política. Se discutió de igual manera, los temas de la influencia y el poder que ejercían la iglesia, la nobleza y la Corona en las Indias. Finalmente, la Constitución fue promulgada en 1812.

Dicho documento contiene 384 artículos y se encuentra dividido en diez títulos, y a su vez, subdivididos en 34 capítulos. No existe un capítulo específico sobre Derechos Humanos, sino que éstos se encuentran diseminados a lo largo de la Constitución. Como eje rector de lo anterior se encuentra el artículo 4, que establecía lo siguiente: “La Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. En este sentido, para algunos historiadores del derecho, aunque en la Constitución Gaditana no hayan estado establecido de manera expresa los derechos humanos, sino que se encontraran diseminados a lo largo de todo el texto fundamental, significó un gran avance y un enorme aporte para el posterior establecimiento de los mismos en los primeros textos constitucionales de la época, ya que logró consagrarlos como normas coercitivas (Rabasa E. , 1986, pág. 85).

De esta manera, la primera declaración de derechos surge en la Constitución de Cádiz, aunque ésta no tuvo vigencia en los territorios de la Nueva España, nos servirá para establecer uno de los precedentes más importantes en el modelo de derechos humanos que sería implantado con posterioridad en nuestro país. Entre otros documentos de gran relevancia, destacan los *Elementos constitucionales* de López Rayón, emitidos el 30 de abril de 1812, así como los *Sentimientos de la Nación*, en donde abolía las castas y pugnaba por la existencia de un derecho a una tutela de justicia efectiva (Serrano Migallón, 2009, pág. 112). Asimismo, se encuentra como antecedente la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual no llegó a regir ni un solo día. Ésta se componía de 242 artículos, divididos en dos partes: I. Principios o elementos constitucionales y II. Forma de gobierno. La primera parte habla del principio de soberanía popular, contiene ciertos elementos de intolerancia religiosa (religión católica como única), establecía en su capítulo V los derechos de igualdad, seguridad, libertad y propiedad de los ciudadanos. La segunda parte del texto, se refiere a la organización y distribución del territorio de las provincias (García Laguardia, 1975).

En el Decreto Constitucional para Libertad de la América Mexicana de 1814 y el Congreso Federal Constituyente de 1824, podemos observar claramente un espíritu de liberalismo político, con la influencia de pensadores europeos en México como Montesquieu, Rosseau, Bentham, Constant, Vattel, Filangeri y el iusnaturalismo racionalista de influencia norteamericana (García Laguardia & Pantoja Morán, 1996, pág. 20). A esto, se suma el gran aporte del Constitucionalismo Español como lo fue la Constitución de Cádiz de 1812. En el artículo cuatro de la Constitución de 1824 se estableció la obligación impuesta al Estado de respetar los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* y establecer leyes sabias y justas para protegerlos. Los principales derechos que garantizaba este precepto eran la libertad civil y la propiedad privada, principios fundamentales del movimiento filosófico-político del liberalismo, a su vez, establecía las demás prerrogativas individuales dispersas en el texto constitucional.

La Constitución de 1824 tuvo gran influencia de los modelos americano y francés. Del primero, destaca la idea de una República, mientras que del modelo francés, la idea de soberanía popular. De ambos modelos, la idea de separación de poderes. Debemos advertir al lector que en dicha Constitución no se consagra una Declaración de Derechos; sin embargo, se advierte a lo largo del texto fundamental, distintos derechos humanos. La Constitución de 1824, así como los textos de 1847 y 1857, dieron mayor importancia a la estructura político-jurídica, que a una Declaración de Derechos Humanos, en contraposición a la Constitución de 1917. Desde la perspectiva de algunos investigadores, la Constitución que ahora estudiamos “ostenta características de un liberalismo arrollador, liberalismo impulsado por fuerzas político-económicas, ajenas a nuestra tradición, inaplicables dentro de nuestra situación y desarrollo político-económico, y también muy secularizantes” (De la Torre Villar, 2005, págs. 6-7).

Dos ideas muy importantes provinieron del constitucionalismo norteamericano: la idea de *federalismo* y *la de república*, mientras que el tema de los procesos electorales para la formación de poderes, intolerancia religiosa, así como la incorporación de los derechos humanos, se retomaron de la Constitución de Cádiz. De momento, no entraremos a discutir el tema de los problemas de la consagración de la República, ya que éste resulta bastante extenso, además, excedería el principal tema a tratar en este apartado, que es la formación de un modelo de derechos humanos en México. Sin embargo, debemos advertir que la consagración de la República en nuestro país tuvo serias dificultades como consecuencia de la falta de suficiencia económica de las entidades federativas,

los cacicazgos locales, entre muchos otros factores que provocaban el desarrollo infructuoso de esta institución (Rabasa E. , 1986, pág. 120).

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de Agosto de 1842, en el artículo 7, se establecen por primera vez los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad contenidos en la Constitución (Camara de Diputados LVIII Legislatura, 2000, pág. 16). A su vez, dentro del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, en el artículo 4 se cambió la denominación de Derechos naturales a Derechos del Hombre. En ese mismo año, dentro del Segundo Proyecto de Constitución, se estableció en el artículo 13 el reconocimiento de los derechos naturales y el otorgamiento de garantías. De esta manera “nuestro derecho político vino a consignar el olvidado principio de los derechos del hombre que no habían sabido desarrollar nuestros legisladores federalistas de 1824, y lo que es más, ni los centralistas de 1836, [...] Las constituciones anteriores se habían limitado a establecer la obligación de proteger los derechos del hombre, sin llegar a la enseñanza explícita de su preexistencia respecto de toda ley positiva; y solo la acta de reformas vino a apuntar que esos derechos no eran la creación jurídica de la constitución, sino una realidad anterior a ella, sin que le debieran otra cosa que el reconocimiento autorizado de su existencia” (Montiel y Duarte, 1979, págs. 22-23).

El Acta Constitutiva y de Reformas, fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de Mayo de 1847. Uno de los principales aportes de este documento histórico-constitucional, fue la consagración e incorporación de una Declaración de Derechos Humanos propia, a partir del famoso voto particular del ilustre jurista jalisciense Mariano Otero. En este voto destaca también la propuesta de conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos, con influencia en las Constituciones americana, francesa e inglesa. En la parte que nos interesa, se encuentra la relevancia del establecimiento de garantías efectivas a los derechos humanos.

En las más de las Constituciones conocidas, no solo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales [...] nuestra Constitución Federal declaró que la Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano [...]. ¿Cómo hacer efectivos los principios de libertad? [...] La Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre las bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que

extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra. Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos (Otero, 1985, págs. 128-130).

El Acta de Reformas de 1847 es donde se plasma por vez primera en un texto de carácter constitucional las “garantías individuales”, a pesar de esto, existen antecedentes en el Proyecto de Constitución Federal por Fernando Ramírez de incluir este concepto, así como el Proyecto de Constitución Yucateca de 1841, por el ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón. Éste último inspirado en la idea de encontrar instrumentos judiciales efectivos para los derechos humanos, diferencia que a su vez, había sido considerada por primera vez por el jurista francés Daunou en 1819 (González Oropeza, 2009, págs. 167-168).

El modelo estatalista de Derechos Humanos en la Constitución de 1857

Según la opinión de especialistas, el Constituyente de 1856-1857 ha sido el más ilustrado de nuestra historia política. Incluso, ha estado por encima del Congreso de 1824, “que había contado con el acervo cultural de, entre otros, Miguel Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier. Los dos —1824 y 1857— excedieron al constituyente norteamericano de Filadelfia, cuya única “gloria” intelectual había sido Benjamin Franklin” (Rabasa E. , 2000, pág. 67). Los principios sobre las garantías jurídicas para hacer válidos los Derechos Humanos venían a rectificar el criterio tomado en 1847. En cuanto al concepto de Derechos del Hombre, provino del iusnaturalismo, derivó de la Constitución Norteamericana y su Bill of Rights, así como de la Constitución de Cádiz y la predecesora Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de Febrero de 1857, se encuentra dividida en ocho títulos y a diferencia de las anteriores, ya se advierte una clara sistematización entre la organización del gobierno y una declaración de derechos del hombre, desde la perspectiva de límites al poder político. En el Título 1, Sección I, se encuentra el apartado referente a “Los derechos del hombre”, haciendo patente la división entre mexicanos, ciudadanos y extranjeros. En el Título 2, destaca la soberanía nacional y la forma de gobierno, así como la organización político-territorial de los Estados de la Federación. El Título 3, aborda el tema de la

■ Modelos constitucionales de derechos humanos en México: ■
Una perspectiva crítica desde el derecho internacional

división de poderes y su ejercicio. Posterior a ello, el Título 4 aborda la temática sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, el Título 5, los Estados de la Federación. Finalmente, las prevenciones generales, reforma e inviolabilidad de la Constitución en los Títulos 6, 7 y 8 respectivamente. En síntesis, tres fueron las principales cuestiones en torno a las cuales giraron los debates del constituyente de aquél tiempo y sobre los cuales, existió un consenso unánime: los *derechos humanos, el federalismo y la soberanía popular*.

Desde nuestra perspectiva, ninguna Constitución, incluso la vigente de 1917, ha tenido tanta claridad en su redacción, (desde el punto de vista político-jurídico) en lo concerniente al establecimiento de derechos y la consagración de las garantías para hacerlos efectivos. Tal situación se desprende a primera vista del artículo 1º de aquél texto fundamental.

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

De lo anterior, queremos señalar que el Constituyente de aquélla época no equiparó el término de “Garantías” con el de “Derechos del Hombre”, sino que la intención clara y manifiesta era que, a través del reconocimiento de los derechos del hombre por parte del Estado (visión iusnaturalista), los cuáles eran piedra angular del naciente Estado Constitucional (visión iuspositivista), se crearan garantías para hacerlos efectivos. Es decir, dicha declaración inicial conjuga de manera armónica la positivación de los derechos humanos. Asimismo, establece un programa político definido, además de un consenso parlamentario unánime, sustentado en la visión de los derechos como límites al poder político, al declararlos como la base y objeto de las instituciones sociales.

El profesor Emilio O. Rabasa ha realizado un análisis en torno a la influencia que ejercieron los pensadores ilustrados de esa época en el constituyente de 1857. Entre un conjunto de pensadores, destaca la presencia de las ideas de Thomas Jefferson, Tocqueville, Benjamin Constant (Rabasa E., 2000, págs. 63-64). Mención especial merecen los juristas Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, quienes a través de la creación y diseño del juicio de amparo, constituyeron uno de los principales medios de defensa reconocidos posteriormente a nivel mundial, situación que será analizada en el capítulo siguiente de este mismo trabajo.

El carácter social de los Derechos en la Constitución de 1917

En el párrafo tercero del Mensaje y Proyecto de la Constitución presentada por Venustiano Carranza el 1º de Diciembre de 1916 (Venustriano, 1976) se observa que la principal justificación otorgada por el Coahuilense para retirar el término de *Derechos del Hombre* por el de *Garantías Individuales*, fue la falta de efectividad de los principios proclamados por la Constitución de 1857. Con esta razón, se acusaba a los Constituyentes de ese entonces de no haber otorgado las garantías debidas ni leyes secundarias que castigaran las infracciones a los Derechos proclamados por la Constitución (Camara de Diputados LVII Legislatura, 2000, págs. 23-25).

De esta manera, la influencia del pensamiento liberal del siglo XIX fue transplantada a la tesis defendida por Venustiano Carranza, pero con una diferencia: la Constitución de 1857 abrió y comenzó el Título I con la designación “De los derechos del hombre” en tanto que el Título I de la Constitución de 1917 lo llamó “De las Garantías individuales” ¿Simple cambio semántico? (Rabasa E. O., 1996, pág. 87). Realizando un examen retrospectivo al respecto, nos queda claro que la Constitución de 1857, aceptó las libertades humanas, ya sea que fueren inherentes a la persona humana o por disposición legal (conflicto entre iusnaturalistas y positivistas). El constituyente de 1917 estableció que era preciso señalar al “garante” de las libertades, o sea, el Estado (Camara de Diputados LVII Legislatura, 2000, págs. 87-88).

En el Diario de Debates del Constituyente de 1917 puede leerse la opinión de quienes sostienen, que el término de Derechos del Hombre fue sustituido por el de Garantías Individuales (Camara de Diputados LVII Legislatura, 2000, págs. 23-25). La interesante participación del diputado Martínez de Escobar fue importante, ya que distinguió los elementos de las Leyes Fundamentales como el reconocimiento de derechos, limitaciones del poder público y organización de los mismos. A su vez, diferenció las garantías individuales de las garantías sociales. Además, llevó a cabo una crítica bastante aguda a nuestro sistema jurídico, que justificó el espíritu pragmático de la Constitución de 1917:

La redacción del 57 es acariciadora, arrulla los oídos como música del cielo, embriaga las multitudes [...] pero debemos despojar nosotros esos artículos de esa retórica, de ese estilo platónico, de ese lenguaje galano que es más bien romántico; es lo que hemos heredado de la Constitución Francesa [...] pero el artículo, en sí, contiene lo que debe contener, responde de manera intensa a los anhelos del pueblo: las garantías individuales, porque son la base de nuestras instituciones (Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, pág. 66).

■ Modelos constitucionales de derechos humanos en México: ■
Una perspectiva crítica desde el derecho internacional

De esta manera, entre los principales aportes de esta Constitución se encuentran en la consagración por primera vez de los derechos sociales en un texto de índole constitucional no solamente en México, sino a nivel mundial, a través del establecimiento y regulación de los derechos laborales, así como la dotación de tierras ejidales a los campesinos. Asimismo, destaca el espíritu anticlerical de algunos parlamentarios de aquél congreso, lo cual se vio reflejado en la redacción final del artículo 130. Una vez analizadas las circunstancias históricas a través de las cuales lograron su consagración y reconocimiento los distintos textos fundamentales mexicanos, así como la influencia de las distintas corrientes ilustradas y liberales de la época, realizaré un análisis en torno a la influencia que tuvo el liberalismo político en las mismas. Pero nos gustaría realizar una precisión, dirigida hacia el siguiente planteamiento: ¿de qué tipo de liberalismo estamos hablando?

Por consiguiente, creo que es necesario ahondar un poco más en torno a los tipos de liberalismo (s) que pudieron haber influenciado a los Constituyentes de aquélla época. Para este propósito, nos parece interesante la sugestiva obra que realiza el pensador mexicano Jesús Reyes Heróles, el cual divide o clasifica la historia del liberalismo mexicano en dos grandes periodos, de 1808 a 1824, momento en que ocurre su recepción y configuración inicial y de 1824 en adelante, en donde logra alcanzar su plenitud el liberalismo. Al respecto, ha clasificado a los liberalismos en dos: el liberalismo político-jurídico y el liberalismo económico-social. Trataremos de explicar cada uno de ellos.

- Liberalismo político-jurídico (Reyes Heróles, 1994, pág. XVII). Éste a su vez, tiene varias facetas:
 - Las libertades civiles y políticas, liberales y democráticas.
 - La vinculación del liberalismo con la democracia, la teoría de la representación democrática, la teoría de la división de poderes.
 - La secularización de la sociedad, liberación de la sociedad y la afirmación de la supremacía estatal.
 - Identidad liberalismo-federalismo.
- Liberalismo económico-social. Dos son los temas principales, según el profesor mexicano.
 - La propiedad
 - El librecombio

Tal y como advertimos de lo anterior, la Constitución de 1824 ya guardaba ciertos rasgos de este primer liberalismo. A pesar de que no existía propiamente una Declaración de Derechos en aquél texto fundamental, lograron plasmarse de manera dispersa, inspirados en la Constitución Gaditana, ciertos derechos humanos relacionados con el proceso penal y civil. Aunado a lo anterior, se encuentra la idea patente y clara sobre la forma de organización del gobierno, a partir de una República Federal. Asimismo, prevalece el tema de la intolerancia religiosa, es decir, la religión católica era declarada como la oficial en el Estado mexicano. Con respecto al tema de la propiedad y el librecambio, se dictaron varias leyes reglamentarias, con la finalidad de proteger la propiedad privada, pero sin especificarlo en la Constitución de ese entonces como un auténtico derecho fundamental. El tema de librecambio constituyó una de las asignaturas pendientes, ya que existían aún en ese entonces, impuestos excesivos para el libre comercio entre los Estados Federales (Reyes Heróles, 1994, pág. 119).

Finalmente, la Constitución de 1857 es un documento inspirado en la ideología del liberalismo político, tendiente a proteger los derechos y libertades fundamentales como límites al poder político, que sin embargo, como consecuencia de las inestabilidades y convulsiones sociales y políticas de la época, tales como la intervención francesa y las guerras civiles de esa época, no alcanzaron su auténtica consagración. Cabe resaltar que esta fue la primera Constitución de nuestro país en eliminar el tema de la religión oficial, haciendo valer el principio de laicidad y la afirmación de la supremacía del derecho estatal. Cuestión que sería reforzada con las sucesivas Leyes de Reforma. Tras la restauración de la República en 1867, se restituye la validez de la Constitución de 1857 (De la Torre Villar, 2006, pág. 23), la cual, sin embargo, le sirvió al mismo Presidente Juárez para conservar el poder durante más de una década, volviendo nugatorios los principios de separación de poderes que el mismo liberalismo político postulaba como pilares fundamentales.

Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 creemos que logró desarrollar de manera plena e integral el liberalismo político de aquella época. Es decir, lograron conjugarse los dos tipos de liberalismos que hemos descrito, tanto el político-jurídico como el económico-social. Al consagrar de manera expresa los derechos laborales, así como una estricta regulación de la propiedad y la dotación de tierras ejidales a los campesinos. Sin embargo, quizá el equívoco más notable, fue la existencia de un anticlericalismo, reflejada directamente en la redacción final del artículo 130 constitucional, en donde incluso, negaba la personalidad jurídica a las Iglesias.

■ Modelos constitucionales de derechos humanos en México:
Una perspectiva crítica desde el derecho internacional ■

Por tanto, el concepto de Garantías Individuales está relacionado íntimamente con la fundamentación que tuvo la Constitución de 1917, la cual a partir de un liberalismo integral, pudo contener los poderosos embates de las principales fuerzas económicas y políticas de aquella época. Al respecto, Venustiano Carranza acusaba a sus antecesores constituyentes de haber sido omisos en dotar de suficientes garantías a los derechos humanos para que estos tuvieran la efectividad debida. Incluso, en su mensaje al Congreso Constituyente de 1916, el coahuilense destaca la alusión a los cacicazgos locales y la enorme relevancia del juicio de amparo a nivel federal para restar dicho poder. Sin embargo, con todo respeto, creemos que el Barón de las Cuatro Ciénegas, así como los parlamentarios de aquella época que denunciaban las “declaraciones poéticas” de la Constitución de 1857, estaban equivocados.

Tal y como hemos advertido, dicha Ley Fundamental logró consagrar y armonizar los principios de los liberalismos existentes de aquella época, logrando por primera vez establecer una Declaración de Derechos que ninguna Constitución del país hasta ese entonces había logrado tener. Aunado a lo anterior, destaca la búsqueda de un instrumento judicial para lograr la protección de los derechos humanos. Esto encuentra sustento en el Acta de Reformas de 1847, en el voto particular del jurista Mariano Otero, así como la consagración institucional del juicio de amparo, tanto a nivel local en una primera fase, y el proyecto constitucional del Estado de Yucatán por Manuel Crescencio Rejón, en 1841, al establecer el juicio de amparo local.

Aún más, la Constitución de 1857 fue muy clara al establecer en su primer artículo, la distinción entre los derechos y sus garantías al establecer que los derechos humanos eran reconocidos por el Estado, al ser la base y el objeto de las instituciones sociales. De igual forma, sostiene las garantías que otorgaría el texto fundamental para hacerlas efectivas. Por tanto, el Constituyente de 1917 incurrió en un grave error no solo semántico, sino ideológico, al establecer que las garantías individuales eran los mismos derechos humanos que pretendía tutelar. Es decir, convirtió el problema de efectividad de los derechos humanos en una cuestión sustancial que posteriormente fue acogida por la débil interpretación que realizaba constantemente nuestra Suprema Corte sobre las Garantías Individuales, sujeta a los vaivenes políticos de cada periodo presidencial.

Creo que el principal equívoco tanto de Carranza como de los Constituyentes al elaborar el texto que actualmente nos rige, consistió en no indagar las verdaderas causas por las cuales los derechos humanos no tenían eficacia en el Estado

mexicano. Así como la falta de cuidado al defender al juicio de amparo como un mero instrumento tutelar en contra de los caciques locales. La solución fue un centralismo judicial, en lugar de un federalismo judicial; un conservadurismo judicial, en lugar de un activismo en la interpretación constitucional. En definitiva, un rechazo a la judicatura como defensora de los derechos fundamentales, lo cual parece paradójico, si lo que se pretendía era lograr la efectividad de los mismos.

El espíritu que guio al legislador de la Constitución vigente estuvo imbuido de una cierta visión pragmatista y de recelo a las instituciones judiciales. El reclamo por parte de los Congresistas de 1917 hacia sus antecesores, se centró en la falta de mecanismos adecuados para garantizar esos Derechos Fundamentales. Definitivamente, el término de Garantías Individuales en nuestra Constitución aparece en un momento en que las circunstancias políticas y jurídicas de la época, exigían el cumplimiento inmediato a los preceptos que habían sido abandonados en un Estado mínimo, donde los contrapesos entre poderes no existían y los jueces carecían de una legitimación social y política.

Queremos dejar claro que esta precisión terminológica del concepto de derechos humanos tiene una carga ideológica bastante controvertida, ejemplo de ello es el criterio adoptado por las Constituciones de 1824 y 1857, cuyo eje rector fue el iusnaturalismo racional proveniente de las ideas del liberalismo político que tuvo como valores jurídicos fundamentales la vida, la igualdad, la libertad y la propiedad. Dicha carga axiológica influyó en los congresistas, manifestando su apego por el derecho natural racional y el reconocimiento del Estado de estos derechos que eran considerados, innatos e inherentes al individuo.

Es claro que el otorgamiento de garantías a todos los ciudadanos, siguiendo la redacción del artículo primero de nuestra Constitución, evoca en cierta forma, un paradigma o concepción iuspositivista. Esta tesis podría quedar fortalecida con criterios jurisprudenciales sobre la sinonimia de tales términos, pero siguiendo el espíritu de los congresistas que elaboraron nuestra actual Carta Fundamental, podemos establecer que lo que deseaban en ese momento era otorgar las garantías adecuadas para llevar a cabo los derechos humanos planteados en las anteriores Leyes Fundamentales.

Conclusión: la revisión del modelo de Querétaro con la reforma constitucional de 2011 a la luz del Derecho Internacional

La Constitución de 1917 ha sido actualizada con más de 260 reformas y poco más de 600 modificaciones. El nuevo modelo de Derechos Humanos a partir de la reforma de 2011 ha puesto al día a la Constitución vigente, y ha permitido incluir figuras e instituciones que originalmente no habían sido incorporadas en aquella época. Sin embargo, uno de los principales aportes consiste en la evolución del control de constitucionalidad en materia de Derechos Humanos que proviene originalmente del modelo de la Constitución de 1857, pero que ha reinterpretado el artículo 133 de la Constitución referente a la supremacía constitucional.

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos aprobada el 8 de marzo de 2011 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del mismo año, marcó un hito importante en la consagración y reivindicación de los Derechos Fundamentales en el sistema jurídico mexicano. Esta reforma, es quizá una de las más ambiciosas desde la misma Constitución de 1917 y anteriores. En ésta se contempla poner al día a la CPEUM en materia de principios interpretativos de los derechos humanos. Lo cual implicará, sin duda alguna, un reto bastante significativo para todos los jueces, e incluso cualquier autoridad (jurisdiccional).

La reforma contiene diversos ámbitos, en los que intervienen los preceptos constitucionales: 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B, y 105, fracción II, de la CPEUM. Desde el aspecto sustantivo, los cambios más significativos incluyen el tránsito hacia la denominación Derechos Humanos en lugar de Garantías Individuales, el otorgamiento de rango constitucional a los Tratados Internacionales (exclusivamente en materia de Derechos Humanos), ampliación de casos de no discriminación (preferencia sexual), la directriz educativa hacia los derechos humanos, el derecho de asilo y refugio, el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y el agregado del principio de política exterior sobre los derechos humanos.

El paradigma de los Derechos Humanos al día de hoy en la Constitución y jurisprudencia mexicana es garantista y progresista, que ha abierto la posibilidad de acudir a instrumentos internacionales para potencializar los derechos contenidos en el ámbito interno. Se debe tomar en cuenta que las normas que contienen

Derechos Humanos están en el plano de la indeterminación y cuestionan el ideal de certeza jurídica defendido por el positivismo jurídico decimonónico (Del Real, 2011, pág. 694). Corrientes de la teoría constitucional moderna persiguen la realización de cláusulas valorativas o materiales, a través de un ejercicio moderado de la discrecionalidad judicial. De lo contrario, la labor del operador que active la “convencionalidad” se volverá vacía y repetidora de la jurisprudencia de la CIDH, tal y como se podría hacer igualmente con los precedentes de la Corte mexicana. Además, considero que deben ser puestas en relieve algunas cuestiones fundamentales, antes de comenzar a utilizar de manera indiscriminada estas herramientas interpretativas. No existe por ejemplo, pronunciamientos claros sobre la noción de contenido esencial, bloque de constitucionalidad, bloque de convencionalidad, así como un uso incorrecto del precedente judicial.

Por tanto, hoy en día es necesaria una revisión crítica del texto constitucional de 1917, con el propósito de adecuar los contenidos legislativos a la realidad del siglo XXI. La maximización de contenidos a través de los instrumentos internacionales no es suficiente, es indispensable que la labor interpretativa vaya acompañada de un cambio de mentalidad jurídica de parte de los operadores, aunado a una profunda labor que sistematice y armonice cada uno de los contenidos a través de una técnica judicial depurada, a fin de evitar posibles antinomias entre el Derecho Internacional y el derecho interno.

Fuentes de consulta

- Burgoa, I. (2004). *Las garantías individuales*. México: Porrúa.
- Camara de Diputados LVII Legislatura. (2000). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa .
- Carbonell, M. (2005). *Una historia de los derechos fundamentales*. México: Porrúa.
- Cárdenas García, J. (2006). Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico. En P. Torres Estrada, *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho* (págs. 41-46). México: Limusa.
- Carpizo, J., & Carbonell, M. (2002). *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- De la torre Villar, E. (2005). La Constitución de 1824. En D. Valadés, & B. Rojas, *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano, A 180 años de la Constitución de 1824*. (págs. 6-7). México: UNAM-IIJ.
- J. A. DEL REAL, (2011). “Cuestionamiento contemporáneo del ideal de certeza en el derecho: Hart-Zagrebelsky-Endicott”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 131, UNAM-IIJ, México. .

■ Modelos constitucionales de derechos humanos en México: ■
Una perspectiva crítica desde el derecho internacional

- De la Torre Villar, E. (2006). *El liberalismo mexicano*. México: FCE.
- Fioravanti, M. (2000). *Los derechos fundamentales Apuntes de la teoría de las constituciones*. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, M. (2002). *Constitución de la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta.
- Fix-Zamudio, H. (1980). El sistema presidencial y la dicisión de poderes en el ordenamiento mexicano. En U. C. Venezuela, *Libro Homenaje a Manuel García Pelayo* (pág. 233). Caracas: Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- García Laguardia, J. M. (1975). *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente*. México: UNAM-IIJ.
- García Laguardia, J. M., & Pantoja Morán, D. (1996). *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*. México: UNAM-IIJ.
- González Oropeza, M. (2009). *Constitución y Derechos Humanos (Orígenes del control jurisdiccional)*. México: Porrúa.
- Habermas, J. (2000). "Derecho natural y revolución" en *Teoría y Praxis. Estudio de filosofía social*. Madrid: Tecnos.
- Hernández y Dávalos, J. E. (1985). *Colección de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana .
- Jellinek, G. (2000). *La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. México: IIJ UNAM.
- Kuhn, T. (2002). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Montiel Y Duarte, I. (1979). *Estudio sobre garantías individuales*. México: Porrúa.
- Otero, M. (1985). *La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Peces Barba Martínez, G. (1995). *Curso de derechos fundamentales* . Madrid.
- Rabasa, E. (1912). *La Constitución y la dictadura: estudios sobre la organización política de México*. México: Illustration.
- Rabasa, E. (1986). *El pensamiento político constituyente de 1824*. México: UNAM-IIJ.
- Rabasa, E. (2000). *Historia de las constituciones mexicanas*. México: UNAM-IIJ.
- Rabasa, E. O. (1996). *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*. México: UNAM.
- Reyes Heróles, J. (1994). *El liberalismo mexicano*. México: FCE.
- Serrano Migallón, F. (2009). *La vida constitucional de México*. México: FCE.
- Trevelyan, G. (1943). *Historia Política de Inglaterra*. México: FCE.
- Truyol y Serra, A. (2004). *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Venustriano, C. (1976). Proyecto de Constitución. *Revista Mexicana de Derecho Penal*, 13.
- Zagrebelsky, G. (2005). *HISTORIA Y CONSTITUCION*. MADRID: TROTТА.



Divergencias interpretativas en torno al fin constitucionalmente válido del sistema de fiscalización electoral en México

Gastón Julián Enríquez Fuentes¹

Introducción

E

l sistema electoral nacional surgido con la reforma constitucional del mes de febrero del año 2014, tiene como objetivo principal fortalecer el desarrollo democrático e institucional de nuestro país. En este sentido, en el contexto del acuerdo político alcanzado para acometer la referida reforma constitucional, es destacable el interés por fiscalizar los ingresos y gastos realizados por los partidos, precandidatos y candidatos,

1 Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España, e Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

tanto de dichos institutos como de aquellos que hubiesen elegido la vía independiente, con la finalidad de establecer un ejercicio de fiscalización como elemento sustancial para el reconocimiento de la validez del resultado de elecciones realizadas para la renovación de todo cargo emanado de éstas en el país.

Sin embargo, el riguroso cumplimiento de los términos legales que supone la implementación de este sistema de fiscalización por parte de una autoridad única facultada constitucionalmente para ello —esto es el Instituto Nacional Electoral (INE)— ha sido motivo de controversia en sede jurisdiccional, dada la aparente severidad de la sanción a que se hace acreedor el candidato o precandidato, según sea el caso, quien hubiese contravenido dichos términos.

En este orden de consideraciones, el presente ensayo pretende demostrar cómo las divergencias interpretativas del fin constitucionalmente válido de la norma legal diseñada para evitar el incumplimiento del sistema de fiscalización, han puesto a prueba la eficacia de este recién estatuido sistema, y con ello una eventual vulneración al principio de certeza jurídica, inherente a todo proceso electoral.

Para tal efecto, en un primer momento, se esbozan las pretensiones legislativas que motivaron el acometimiento de la reforma que diera asidero constitucional al sistema de fiscalización, y con ello atisbar cómo sus draconianos aspectos, entre los que destacan por supuesto los términos legalmente previstos para el efectivo desempeño de la función de fiscalización que realiza el INE, han sido controvertidos en sede jurisdiccional.

En un segundo momento se repasará el criterio adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el juicio SUP-JDC-1521/2016, exponiendo la forma en que resulta contrastante con la opinión sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, mediante la cual se confirmó la validez de las normas relativas a los plazos y términos para el efectivo cumplimiento del sistema de fiscalización electoral en México.

Como consecuencia de lo anterior, finalmente se demuestra que admitir la validez del criterio del TEPJF supone vaciar de contenido y modificar el sentido del fin constitucional que pretendió el legislador democrático al establecer el sistema nacional de fiscalización, que procura dotar de certeza el resultado de todo proceso electoral, y donde la fiscalización oportuna de los ingresos y gastos de los actores forma parte integral de la calificación del resultado de la elección misma.



A manera de antecedente es menester recordar que el órgano reformador de la Constitución determinó establecer un sistema de fiscalización que tendiera a ser más eficiente y a tener un control casi inmediato de los gastos que llevaran a cabo los partidos políticos y precandidatos, concretamente durante la etapa de precampaña, así como los candidatos en tiempo de campaña, a fin de tener en tiempo real la información necesaria para que el Instituto Nacional Electoral pudiera cumplir sus nuevas facultades constitucionales en materia de fiscalización.

Sobre el particular, en la Exposición de Motivos de una de las iniciativas parlamentarias que originaron dicha reforma se afirmaba no haberse “logrado fiscalizar con prontitud los gastos de precampaña y campaña, y si bien es cierto, existen sanciones a quienes excedan los topes que fija el Consejo General del Instituto Federal Electoral, estas sanciones llegan tarde, puesto que cuando se aplican ya los candidatos electos tomaron protesta y ejercen el cargo, aun cuando haya accedido a él violentando la legislación en materia de topes de gasto de campaña. Lo anterior se debe a la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral, lo que compromete gravemente la equidad y transparencia en la competencia electoral”.

En consecuencia, según se desprende del mismo documento, la pretensión del legislador era encontrar mecanismos que coadyuvaran a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, así como los actos que con ellos se realizan, al resultar imperativo contar con la información de esos recursos en el momento en que se ejercen, teniendo como trasfondo la necesidad de conocer si alguno de los contendientes rebasó el tope de gastos de precampaña o campaña para aplicar las sanciones correspondientes.

Para ello se propuso revolucionar el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, transitando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, hacia un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que “la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictamen final, que en el caso de los informes de gastos de campaña sea, de ser el caso [sic], parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones”.

En la lógica del legislador democrático, los mecanismos de fiscalización resultan ser una de las expresiones más concretas de garantía a los derechos constitucionales y políticos a los intereses legítimos de los partidos políticos, candidatos, y de manera absoluta, a la legitimidad del proceso democrático representativo.

El dictamen de la referida reforma constitucional prescribía que la conformación de un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, coaliciones y candidatos, debería prever principalmente las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los actores antes mencionados se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral; lineamientos homogéneos de contabilidad y acceso por medios electrónicos; mecanismos para que los actores notifiquen al órgano de fiscalización del INE toda la información inherente a tal fin; facultades de comprobación a favor del INE; lineamientos de máxima publicidad de los registros contables; así como un régimen sancionatorio susceptible de imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones, principalmente.

Sin embargo, una vez iniciado el proceso de implementación de este nuevo sistema nacional de fiscalización en materia electoral, éste no ha estado exento de verse sometido a estudios de regularidad constitucional tanto de forma abstracta como en su aplicación a casos concretos.

Por ejemplo, en el primer ejercicio de control constitucional que hizo el máximo Tribunal de nuestro país a propósito de la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE),² algunos actores políticos demandaron, en lo que nos ocupa, que el plazo diferenciado de 7 y 10 días que establecía la legislación para la entrega de los informes de precampaña para partidos y precandidatos respectivamente, resultaba contradictorio del sistema de fiscalización electoral consagrado en la Constitución federal.³ De igual forma se impugnó la constitucionalidad del plazo para entregar el informe financiero para los aspirantes a candidatos independientes, así como la consecuente sanción de negativa de registro como candidato.⁴ Las razones de los inconformes se centraban en que la presentación de tales informes constituía un obstáculo adicional que era disuasivo para la participación política de los ciudadanos en las candidaturas independientes.

2 Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y Acumuladas.

3 Ver agravios de los Partidos del Trabajo y Revolución Democrática en el Considerando Décimo Séptimo de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

4 Ver agravio del Partido Político Movimiento Ciudadano en el Considerando Trigésimo Cuarto de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

■ Divergencias interpretativas en torno al fin constitucionalmente válido del sistema de fiscalización electoral en México ■

A su vez, en la implementación de esta reforma han acontecido casos emblemáticos que han impedido seriamente su efectividad, tanto en el ámbito de candidaturas de partido como por la vía independiente, resultando complejo desde el plano práctico para algunos actores políticos su cumplimiento, entre otras razones por las reglas que hacen responsables solidarios también a los precandidatos,⁵ o el desconocimiento sobre el marco normativo de sanciones aplicable, que va desde multas graduales⁶ hasta la pérdida de registro.

Sin duda, habida cuenta que atendiendo a la gravedad de la falta la sanción más severa es la pérdida de registro, en no pocas ocasiones se ha alegado el desconocimiento de las nuevas reglas de fiscalización por parte de algunos precandidatos y partidos políticos, en el sentido de argumentar, por ejemplo, que las precandidaturas únicas se encuentran exentas de presentación de informes de gastos, y además que los mismos pueden presentarse aún fuera del plazo legal establecido para ello.⁷ Lo mismo ha sucedido en el ámbito de las candidaturas independientes, donde el cumplimiento parcial de informes de gastos al INE ha pretendido ser considerado por los candidatos independientes como un cumplimiento a las obligaciones de fiscalización en la reunión de firmas para el respaldo ciudadano.⁸

Resulta entonces innegable que la comprensión de los motivos expuestos por el legislador, en relación con lo planteado por los entes políticos por la vía abstracta y concreta del ejercicio de regularidad constitucional en problemas interpretativos del sistema de fiscalización, es ostensiblemente diferente.

II

En todo caso, la implementación del nuevo sistema nacional de fiscalización ha tenido sus bemoles a partir del establecimiento de criterios interpretativos por parte de la Sala Superior del TEPJF, cuyo sentido es divergente de la intención pretendida por el legislador y con consecuencias que se avizoran poco favorables para abonar a la consolidación del principio de certeza en materia electoral.

- 5 Ver agravio del Partido Político Movimiento Ciudadano en el Considerando Trigésimo Cuarto de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados.
- 6 SUP-RAP-229/2015, se confirma la multa de 20% de tope de gastos de precampaña por precandidato en el Estado de México.
- 7 SUP-JDC-1521/2016 y acumulado, Punto 4, se revoca la negativa de registro de candidato a Gobernador de Zacatecas.
- 8 SUP-REC-87/2016. Considerando Tercero. Estudio de Agravios.

A guisa de ejemplo se pueden referir dos destacados expedientes. El primero de ellos deriva de un juicio ciudadano iniciado con motivo de la demanda interpuesta por un candidato a Gobernador, en contra de la sanción de pérdida de registro de su candidatura impuesta por el Consejo General del INE, por no haber entregado dentro del plazo legal establecido en la ley (10 días) el informe de gastos de precampaña.⁹

En la sentencia que fue aprobada por mayoría de cuatro votos y con un voto particular de dos magistrados en contra, existen discrepancias interpretativas y argumentativas, pues en un primer momento la Sala Superior del TEPJF reconoce que era obligación del actor presentar un informe en ceros, aun cuando aquél hubiese tenido la calidad de precandidato único en la postulación de su partido. Sin embargo, en un ánimo de exhaustividad en el estudio de los autos que obraban dentro del expediente, la Sala Superior determinó que en el caso concreto no se actualizaba la hipótesis de la ausencia de presentación del informe correspondiente, sino más bien su presentación extemporánea.

A partir de lo anterior, a juicio de la Sala Superior se debía realizar una *hermenéutica diferenciada* que garantizara la protección del modelo de fiscalización y el ejercicio del derecho político de ser votado, en la que no se actualice la sanción contenida en el artículo 229.3¹⁰ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por resultar nugatoria de este último derecho político fundamental. Así, para la Sala Superior el tipo administrativo previsto en el artículo 229.2,¹¹ es una norma que prevé la omisión de presentar el informe correspondiente, mas no su entrega extemporánea, por lo que si se está ante otro supuesto normativo entonces lo consecuente era la imposición de una sanción igualmente distinta.

El segundo caso se relaciona con la impugnación de un candidato independiente a una Presidencia municipal de Tlaxcala, cuya pérdida de registro fue

9 SUP-JDC-1521/2016.

10 Artículo 229.3: "Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de los establecido por el Libro Octavo de esta Ley".

11 Artículo 229.2: "El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva".

■ Divergencias interpretativas en torno al fin constitucionalmente válido del sistema de fiscalización electoral en México ■

impuesta originalmente por el Consejo General del INE y confirmada por la Sala Regional de la Ciudad de México, al no presentar su informe de gastos durante la obtención del apoyo ciudadano; finalmente ésta sería revocada por la Sala Superior del TEPJF.¹²

El artículo 378.1 de la LEGIPE establece que el informe financiero de aspirantes a candidatos independientes debe presentarse dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano. A pesar de que este plazo había fenecido, durante el procedimiento de fiscalización llevado a cabo por el INE, éste le notificó oportunamente al candidato independiente las observaciones formuladas en relación con la negativa de rendir el informe de gastos objeto de controversia. El candidato respondió extemporáneamente entregando su informe; sin embargo, la autoridad administrativa consideró que además de una violación al plazo que dispone la ley para la entrega del mismo, la documentación entregada no cumplía con los requisitos legales de un informe.

En el estudio realizado por la Sala Superior se citan distintos precedentes, entre ellos el expediente judicial analizado líneas atrás, para reiterar la existencia de una distinción entre la omisión de presentar los informes de gastos para la obtención de apoyo ciudadano y la entrega extemporánea de los mismos. En la resolución administrativa objeto de la controversia se determinó que el ciudadano había presentado en fecha extemporánea y de manera insatisfactoria distintos registros de pólizas, sin identificar un informe del responsable de finanzas. De ahí que la Sala Superior haya concluido que el candidato independiente había dado respuesta mediante la entrega extemporánea del informe de gastos, por lo que resultaba inaplicable al caso concreto la norma que establece como sanción la pérdida de registro.

Como se puede observar, las disposiciones objeto de interpretación en ambos asuntos se relacionan con el tipo administrativo que contempla la obligación de entregar el informe de gastos de precampaña o de obtención de apoyo ciudadano por los candidatos de partido y aspirantes a candidatos independientes, respectivamente; con la consecuente sanción de perder el registro en caso de incumplir esta obligación.

Huelga precisar que el Tribunal Pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 determinó la validez del artículo 229.2 de la LEGIPE, estableciendo que tratándose del plazo legal de 7 y 10 días respectivamente, de

12 SUP-REC-87/2016.

partidos y precandidatos, para la entrega de los informes era constitucional, declarando infundados los conceptos de violación de los entes políticos demandantes que argumentaban la contradicción entre estos dos plazos diferenciados para los entes políticos y precandidatos.

La *ratio decidendi* de este fallo se basó en que la información financiera proporcionada durante este plazo permite evaluar si los precandidatos y partidos incumplieron con las obligaciones, además de ser un requisito para su registro, pues éstos pueden recaer en la hipótesis normativa de haber rebasado el monto de gastos permitidos en las precampañas, de ahí que la celeridad y cumplimiento de estos plazos encuentre justificación constitucional.

De igual forma, por lo que respecta al plazo de 30 días previsto en el artículo 378.1¹³ del mismo ordenamiento, relativo a la presentación de informes de los candidatos independientes, dicho Tribunal Pleno también confirmó su constitucionalidad, motivando su fallo en la facultad constitucional de fiscalización que tiene encomendada el INE a través de su Unidad Técnica, ya que este medio constituye la única forma de verificar el origen y destino lícito de los recursos económicos que se emplearon para el apoyo de una candidatura, sin que lo anterior implique disuadir o limitar el derecho fundamental de los ciudadanos, puesto que en condiciones de igualdad, todos los aspirantes tienen la misma obligación de actuar con transparencia en el origen de los recursos utilizados en cualquiera de las fases del procedimiento.¹⁴

Así las cosas, se puede aseverar que el fin constitucionalmente válido pretendido por el legislador democrático, y confirmado posteriormente por la SCJN, era el establecimiento de un sistema de fiscalización oportuno que dotara de certeza al resultado de las elecciones en un brevísimo plazo, lo que consecuentemente supone que la entrega extemporánea es igualmente tutelada por la referida norma legal.

Es innegable la necesidad de generar criterios interpretativos a través de los cuales se logre el eficaz cumplimiento de la norma, pero sin afectar de manera desproporcional el derecho político fundamental de ser votado mediante una candidatura, ya sea partidista o independiente. Si bien la intención de la norma es sancionar el incumplimiento del ejercicio de rendición de cuentas de mane-

13 Artículo 378.1: "El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como Candidato Independiente".

14 Considerando Trigésimo Cuarto.

■ Divergencias interpretativas en torno al fin constitucionalmente válido del sistema de fiscalización electoral en México ■

ra oportuna, lo cierto es que cada caso en concreto tiene peculiaridades que muy probablemente impedirán generalizar la solución del mismo. En el estudio concreto de cada asunto relacionado con el eventual encuadramiento del tipo administrativo, previsto en los artículos 229.2 y 378.1 de la LEGIPE, se deberán atender las situaciones fácticas y jurídicas que permitan atisbar una pretensión antijurídica por parte del supuesto infractor del mismo.

No se podría hacer tabla rasa de aquellas situaciones en las que se presentan extemporáneamente los informes de ingresos y gastos de precandidatos o candidatos para dejar de lado la sanción consistente en pérdida de registro, bajo el falaz argumento de que el bien jurídico tutelado no es la extemporaneidad sino la omisión absoluta en su entrega. Admitir la legitimidad de tal interpretación supondría vaciar de contenido y sentido el fin constitucional que pretendió el legislador democrático al establecer el sistema nacional de fiscalización.

Conforme con el sistema constitucional y convencional de derechos humanos se ha establecido que para el ejercicio del derecho político de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, se deben satisfacer los requisitos que establezca la misma legislación nacional bajo los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad. Es decir, se parte de la base de que la configuración del ejercicio de los derechos políticos en el Sistema Interamericano como el interno, establecen como requisitos indispensables el cumplimiento de las bases legales, siempre y cuando éstos no constituyan requisitos adicionales o que obstaculicen de manera desproporcional o irrazonable el derecho político fundamental.

En relatadas condiciones, si se parte de la premisa de que el sistema de fiscalización persigue una finalidad convencional y constitucionalmente legítima, toda vez que la transparencia y rendición de cuentas de candidatos y partidos políticos ha sido una preocupación manifestada por la CIDH y la SCJN, en los precedentes Castañeda Gutman (párr. 189) y en el medio de impugnación motivo de análisis (A.I. 22/2014) es factible defender la tesis que la entrega de informes constituye un requisito *sine qua non* para el cumplimiento de los principios constitucionales de certeza, transparencia y rendición de cuentas, máxime que, en el caso de los partidos políticos, éstos son entidades de interés público, financiados por los recursos estatales, mientras que los candidatos independientes, al no tener esa característica de permanencia en el tiempo, deben contar con mecanismos eficaces para evitar que el apoyo que reciban no sea a través de recursos ilícitos.



El cabildeo en los sistemas democráticos

Carlos Manuel Rosales¹

Alejandro Romero²

Resumen

E

l presente trabajo muestra la relación entre servidores públicos y cabilderos. El vínculo entre ambos nace al momento en que los cabilderos contactan a los servidores públicos para presentarles sus ofertas u opiniones, e intentar influir en el desarrollo de sus labores; ante lo cual, los funcionarios públicos actuarán conforme a sus convicciones, compromisos o intereses.

1 Centro de Investigación y Docencia Económica.

2 Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

El sistema democrático está compuesto por un conjunto de valores y principios que permiten la estabilidad del mismo, por medio de la renovación de las autoridades de manera pacífica y ordenada, a través de elecciones periódicas y honestas, en el que todos los ciudadanos puedan participar de manera activa o pasiva; pudiéndose agrupar, para intercambiar información y así, discutir los asuntos públicos sin censura ni sanción.³

De manera general, este artículo indagará sobre la concetricidad de los elementos democráticos antes mencionados: la representación pública, el intercambio de información y el derecho de petición. Para comprender cómo debe ser el comportamiento de los representantes del pueblo, la manera en qué se allegan de información los legisladores y como, una persona, un grupo organizado o una organización o empresa profesional de consenso puede contactar a un delegado o un funcionario estatal, para exponerle su causa (lobby).⁴

El Lobby (cabildeo) es una prerrogativa política que permite tener contacto con las autoridades públicas, que está diseñada para intervenir en las acciones de las instituciones del gobierno.⁵ Esta intervención informa y forma el orden del día público en la política. También se le estima como el arte de la persuasión política.⁶

El cabildeo es un instrumento que intenta influir en la política, esto puede ocurrir en las etapas del proceso legislativo o en una desición judicial, por una variedad de motivos.⁷

La relación que existe entre los poderes fácticos y los representantes del pueblo se da por medio de los llamados cabilderos (lobbyist), que son los responsables de ofrecer información especial y/o beneficios económicos a los servidores estatales. Esto lo realizan, proporcionando información, investigación o datos adicionales para influenciar en un proyecto de ley o para mediar que un funcionario público realice algo específico, buscando una ganancia

3 Whitehead, Laurence, *Democratization*, Ed. Oxford, Great Britain, 2003, p.20. Águila, Rafael, *Manual de ciencia política*, Ed. Trotta, Madrid, 2000, p.156.

4 Se pondrá especial atención a la representación Parlamentaria y a los titulares del Poder Judicial.

5 Miller, Charles, *Practical tecniques for effective lobbying*, Ed.Thorogood, London, 1998, p.3.

6 Zetter, Lionel, *Lobbying.The art of political persuasion*, Ed.Harriman, Great Britain, 2008, p.3.

7 Goldstein, Kenneth M., *Interest groups, lobbying and participation in America*, Ed. Cambridge. United Kingdom, 2008, p.6.

para la empresa o causa que representen.⁸ Por lo que la conducta del representante o funcionario, ante esa tentación puede desviarse de la delegación soberana que le fue otorgada.⁹

En el caso de particular de este trabajo, se expondrá la necesidad de regular esta actividad, con esta normatividad se vigilará a las empresas que requieren del trabajo que realizan los cabilderos (o empresas especializadas en esta actividad), para representar sus intereses en diversas industrias (como en materia de energía, construcción, telecomunicaciones, proveedores, etcétera), lo que podría desviar, confundir, tergiversar, manipular o dirigir las actividades y funciones de los servidores públicos.

Este artículo comenzará exponiendo brevemente en qué consiste la democracia representativa, para elucidar cuál es el compromiso de los servidores públicos, cuando ejercen funciones públicas. En segundo lugar, se examinará el apartado de las elecciones, pues es por este instrumento cómo se accede al poder político. Pero, para poder hacer de conocimiento público las ofertas políticas, se necesita de recursos financieros, este es un punto en el que se puede coludir la conciencia y la conducta del futuro representante, y que sus compromisos con las personas que aportan a su campaña electoral. En tercer lugar, se mostrará y explicará la función de los cabilderos en un sistema democrático, y su interacción con los poderes públicos. El producto final de esta investigación se materializa en varias conclusiones y propuestas para que se analice y considere el por qué se debe regular y controlar la actividad del cabildeo en un sistema democrático liberal.

Uno de los objetivos de este trabajo es exhibir la posible desviación que puede ocurrir cuando los servidores públicos deciden actuar como agentes, aliados, empleados indirectos, socios o subordinados de los poderes fácticos por medio de los cabilderos, colocando el interés privado sobre el público, por lo que se hace necesario contar con una legislación especial.

Democracia representativa

Winston Churchill declaró que “la democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo”.¹⁰ La democracia como sistema político garantiza la libertad, protege los derechos

8 Kayser, Robert, *So damn, much money*, Ed. Vintage books, USA, 2010, p.3.

9 Goldstein, Kenneth M., op. cit., p.16.

10 Frase pronunciada en la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947.

fundamentales y el mejoramiento de la sociedad. Pero sobre todo, permite que sea el pueblo el que determine su propio destino.

Sin duda, el valor político y social de la democracia se encuentra en la legitimidad de los actos de la autoridad.

Desde el aspecto institucional, la democracia posibilita el establecimiento de normas para el control de las autoridades estatales, con el objetivo de que no abusen del poder que se les ha delegado temporalmente.

Actualmente existe un déficit democrático a nivel mundial, al no haber un reflejo efectivo entre los actos gubernamentales y los deseos de la sociedad. Con asuntos que hacen dudar del valor de esta forma de gobierno; pues casos como corrupción, demagogia, rescates bancarios insultantes, subordinación ante los poderes fácticos, desinformación pública, poderes políticos coludidos con el crimen organizado, manipulación cultural e ideológica, represión social, censura, indebida intervención electoral (privada y pública), opacidad estatal, etcétera.¹¹ Por lo que se vuelve necesario reformular, recolocar y mostrar los beneficios que debe producir la democracia, con el fin de que esta permee y se regenere endógenamente.

La democracia es un término muy amplio, que cuenta con acepciones descriptivas, funcionales, referenciales, etcétera por lo que se llega a perder su sentido, por la diversidad de sus significados, que van desde una generalidad hasta una ambigüedad de lo que representa.¹²

Hay que recordar que “la democracia nació sin Constitución. Su identidad como proyecto partía del reconocimiento de un valor, la dignidad de todos los ciudadanos; del abanderamiento de un principio, la autonomía política, y la defensa de una forma de acción concreta, la participación generalizada”.¹³

Esto ha convertido a este sistema político en el único medio de legitimación del poder con una aceptación general, lo que ha conllevado a que la democracia se transforme en un concepto “ideal”, que todo gobierno usufructúa para autocalificarse. Esto ha producido un sinnúmero de acepciones de la democracia.¹⁴

11 *Vid.* Keane, John, *The Life and Death of Democracy*, Ed. Simon and Schuster, London, 2009.

12 Sunstein, Cass R., “*Constitutions and democracies*” en Elster, Jon, *Constitutionalism and democracy*, Ed. Cambridge University Press, USA, 1998, p.352.

13 “Esta es la paradoja de nuestro tiempo: para que la democracia se realice, es necesaria la Constitución, y para que esta se realice plenamente, es necesario un órgano que, actuando con una racionalidad distinta a la política, garantice su observancia”, Cossío Díaz, José Ramón, “Sobre jueces y política”, en Vázquez, Rodolfo (compilador), *Corte, jueces y política*, Ed. Fontamara, México, 2007, p.95.

14 Serrano Gómez, Enrique, *Consenso y conflicto*, Ed. Interlínea, México, 1996, p.60.

La definición más reconocida de la voz democracia, es acorde con su origen etimológico “gobierno del pueblo”.¹⁵ El otro significado más utilizado, es el que ofrece la Real Academia de Lengua (RAE): “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”.¹⁶ Sin embargo, para Luigi Ferrajoli la acepción semántica de democracia es incompleta, porque no deja claros los conceptos de qué se debe entender por poder, quiénes conforman al pueblo, entre otras cosas.¹⁷

Para Michael Walzer, la democracia es entendida como una manera de asignar el poder y legitimar su uso o mejor dicho, es la manera política de asignar el poder.¹⁸

Norberto Bobbio definió a la democracia con base en tres principios institucionales: “1) conjunto de reglas (primarias o fundamentales) de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, 2) que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones y, 3) mediante que procedimientos”.¹⁹ Por lo mismo, Bobbio considera que un régimen es democrático, en cuanto sea mayor la cantidad de personas, que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones.

Michelangelo Bovero estima que un régimen político puede ser definido como democrático —cualquiera que sea su forma— “cuando a todos los sujetos a que se dirigen las decisiones colectivas tienen el derecho-poder de participar, con igual peso con respecto de cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones”.²⁰

Robert Dahl considera un régimen como democrático cuando reúne por lo menos las siguientes características: la renovación de las élites; la decisión de qué elite gobernará, tomada mediante elecciones libres abiertas, competitivas y transparentes, y la tutela y la protección de los derechos fundamentales.²¹

Sin embargo, la evolución de este sistema político ha creado diversas acepciones en que puede ser entendida y utilizada (por ejemplo la democracia directa, representativa, deliberativa, social, progresista, delegatoria, distributiva, etcétera).

15 Gómez de Silva, Guido, *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ed. FCE, México, 2001, p.213.

16 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa, España, 2001, p.744.

17 Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008, p.87.

18 Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, Ed. FCE, México, 2004, p.313.

19 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. FCE, México, 1998, pp.21-24.

20 Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, Ed. IFE, México, 2000, p.16.

21 Dahl, Robert, A., *La poliarquía*, Ed. REI, México, 1993, pp.14-15.

Entonces podemos observar que la democracia es un género político y que las diversas en que puede ser considerada son parte de su evolución con base en el contexto histórico, económico, político y social. Para el objeto del presente artículo se analizará la democracia representativa o también denominada como indirecta, que nace de la delegación que le hace el soberano.

Delegación soberana

La democracia representativa es el sistema que la mayoría de los sistemas actuales ha adoptado. Esta versión de la democracia tiene como principio justificativo, "el igual derecho para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa".²²

De esta forma, la democracia indirecta es identificada con una particular atención al contenido de las decisiones colectivas, "*per le peuple*, mediante el pueblo, o mejor aún, a través de los ciudadanos en el proceso de las decisiones colectivas".²³

Una democracia es representativa (o sustancial), cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales.²⁴ Estos representantes serán delegados de la voluntad ciudadana, por lo mismo tendrán el deber de cumplir sus compromisos y ofertas de campaña.²⁵

Sobre la democracia sustancial, el magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) Constancio Carrasco considera que esta delegación se relaciona con "la representatividad de los gobernados; esto es, la existencia de actores sociales que se erigen como instrumentos políticos al asumir la función pública".²⁶ En esta definición, se delega el poder a otros para representarlos y, a través de ellos, se realicen las exigencias de una comunidad.²⁷

22 Cienfuegos Salgado, David, *Justicia y Democracia*, Ed. El Colegio de Guerrero, México, 2008, p.187. Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, "Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política", op. cit., pp.466-467.

23 Bovero, Michelangelo, op.cit., pp.22 y 23.

24 Böckenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*, Ed. Trotta, Madrid, 2000, pp.145-150.

25 Rosenthal, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003, p.1.

26 Carrasco Daza, Constancio, "Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos" en *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, Año XI, No.146, México, 2007, p.31.

27 Sobre los actuales problemas de la representatividad democrática, se puede consultar a Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, Ed. Fontamara, México, 2002, pp.95-97.

La democracia indirecta se sustrae de todo poder decisonal, tanto público como privado, ofrece la disponibilidad no sólo de los derechos políticos y del método democrático en la formación de las decisiones, sino del entero conjunto de los derechos fundamentales y de los otros principios constitucionales, como la división de poderes, la independencia de la jurisdicción —tanto ordinaria como constitucional— y las varias figuras de incompatibilidad dirigidas a impedir excesos de poder y conflictos de intereses.²⁸

La manera en como las personas alcanzan la representación es por medio de las elecciones para obtener el voto de sus pares. Por lo que a continuación, analizaremos este tema.

Elecciones

La institución fundamental, común a todos los regímenes democráticos contemporáneos, es la elección de los representantes por medio de sufragio universal.²⁹

Guillermo Canabellas define al término “Elección” como: “escogimiento, selección, preferencia, liberación, libertad para actuar. I. Nombramiento por votación, o por designación de quien tiene tal autoridad, para cubrir un cargo o desempeñar un empleo. II. En Derecho Político, ejercicio del derecho del sufragio”.³⁰ Entonces, las elecciones son el medio material que permite a los ciudadanos seleccionar entre las diversas ideas políticas.

Por medio de las elecciones, se consolida la autonomía del sistema político y, al mismo tiempo, se ejercitan los derechos políticos. Por lo que se puede apreciar, las elecciones deben ser un procedimiento jurídicamente regulado.

Dieter Nohlen estima que las elecciones “se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, más no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Por lo que las elecciones, son en sí mismas un acto de participación política, de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector.”³¹ Pero sobre todo, las elecciones deben ser auténticas, es decir que, “sus resultados sean reflejo de la voluntad de los ciudadanos”.³²

28 Ídem, p.82. *Vid.* De Cabo, Carlos, *Contra el consenso*, Ed. UNAM; México, 1997, pp.127-172.

29 Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, p.17.

30 Canabellas, Guillermo, *op. cit.*, p.158.

31 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Ed. UNAM, México, 2008, pp.138-139.

32 Castillo González, Leonel, *op. cit.*, p.108.

Las elecciones son el método insustituible a través del cual, la diversidad política puede competir y convivir de manera institucional, pacífica y ordenada.³³ Igualmente, se les considera un mecanismo, para designar a ciertas personas con el objeto de que estas desempeñen ciertas tareas.³⁴ "Las elecciones tienen el propósito de escoger buenas políticas o a políticos con buenas políticas".³⁵ Ahora se considerará los revestimientos que deben tener las elecciones para que sean reales.

Una premisa fundamental del sistema democrático es que las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan, pueden manejarlas para afianzarse en el Poder; porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial, la legitimación y la limitación del Poder.

Las elecciones se califican como libres cuando son "verdaderas, auténticas, el voto es del ciudadano —el que vota, escoge—; hay diversidad de opciones diferenciadas en candidatos, programas y partidos; elecciones transparentes, observadas y vigiladas (salvo el voto personal y secreto), correctas, sin tetras ni mañas, ni presiones, competidas y confiables, sin ausencia, abstención, ni ausentismo graves".³⁶

En general, las elecciones libres son el mecanismo para que el electorado demuestre no sólo sus preferencias entre los partidos y sus políticas, sino también su compromiso con el proceso democrático.

Estos procedimientos ofrecen la oportunidad de expresar inconformidades y protestas, sin poner en peligro las estructuras institucionales.³⁷ Igualmente se debe dar al ciudadano, garantías de transparencia y limpieza de las elecciones, para que las decisiones que resulten del procedimiento sean respetadas y, como resultado, el sistema político sea legitimado.³⁸ Así, los procesos electorales son el mecanismo principal para fundar y legitimar el origen y el ejercicio de la autoridad política.³⁹

33 Woldenberg, José, "La próxima reforma electoral", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones*, op.cit., p.81.

34 Fernández Santillán, José Florencio, op. cit., p.10.

35 Gómez Palacio, Ignacio, op. cit., p.17.

36 González Durán, Carlos, "Justicia electoral y resolución de conflictos" *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8. No.1, México, 1998, p.215

37 Fix-Fierro, Héctor, op. cit., p.25.

38 *Ídem*.

39 *Ídem*, p.IX.

Mackenzie considera necesarias cuatro condiciones para que haya elecciones libres, y con esto contar con una virtualidad auténticamente legitimadora:

“1) Un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral y resuelva las controversias suscitadas en ese ámbito; 2) Una administración sana, competente e imparcial, que lleve a cabo las elecciones; 3) Un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como una alternativa de opción y 4) La amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder”.⁴⁰

Las elecciones deben ser imparciales y objetivas. La financiación de las elecciones debe garantizar la igualdad de recursos materiales en la competencia electoral⁴¹ (gastos máximos con base en topes de las contribuciones privadas, equidad en los tiempos disponibles en los medios electrónicos de comunicación, prohibición de prácticas desleales de autoridades, partidos políticos y candidatos, entre otras⁴²).

Asimismo, las elecciones deben realizarse en los tiempos establecidos y permitir a los actores políticos obtener las preferencias de los electores en igualdad de recursos materiales (financiamiento, no permitir la intervención del gobierno, regular tiempos de campaña, vigilar la propaganda oficial y contratada, etcétera).

Los comicios deben realizarse periódicamente, pues adquieren un carácter democrático mediante su repetición habitual, misma que debe realizarse en los plazos que señala la norma legal.⁴³

Lo que se desea obtener con este procedimiento, es que las elecciones sean auténticas; lo que quiere decir, que sus resultados sean el reflejo fiel de la voluntad de los ciudadanos.⁴⁴ Por lo que se puede afirmar, que las elecciones son la verdadera llave del cambio político, en un país con un sistema democrático confiable.

La continuidad del juego democrático requiere que el rival derrotado en la lid electoral mantenga sus derechos y, con ellos, la posibilidad de que en un momento posterior, su postura llegue a obtener los votos de la mayoría. El principio

40 Mackenzie, W.J.M., *Elecciones libres*, op.cit. pp.16 y ss.

41 Rosas Leal, Víctor Manuel, “Democracia interna de los partidos políticos” en *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, Ed. TEPJF, México, 2002, p.185.

42 Carpizo, Jorge, op. cit., p.102.

43 Fernández Santillán, José Florencio, op. cit., p.14.

44 Castillo González, Leonel, op. cit., p.102. *Vid.* Canto Presuel, Jesús, *Diccionario Electoral*, Ed, TEQROO, México, 2008, p.36.

democrático de la alternancia de los partidos políticos en el poder se fundamenta, precisamente. En el hecho de que un procedimiento electoral no garantiza que el vencedor tenga la verdad o que se encarne la opción correcta.⁴⁵

Al contarse con un sufragio efectivo y elecciones reales, se contará con autoridades legítimas.⁴⁶

La democracia es el sistema político que se ha instalado y consolidado en la mayoría de los países occidentales. Pero no basta con establecer mecanismos de participación para acceder al poder de manera pacífica, también es necesario que haya una competencia pluralista, transparente y competitiva.

Entonces tenemos por un lado, el factor material de la competencia electoral que será realizada por ciudadanos que participan ejerciendo su derecho de sufragio.

Por otro lado, tenemos los factores cualitativos de cómo será llevada la elección (ya sea por ciudadanos independientes o agrupados y organizados en partidos políticos), con el objetivo de presentar sus ofertas en el mercado político, bajo las condiciones y garantías establecidas previamente. De esta manera, se construyen los elementos para la participación política de la sociedad civil.⁴⁷ Por lo que se hace necesaria y fundamental, la participación tanto de los actores políticos como de los ciudadanos en los procesos democráticos.

Sin embargo, no es suficiente la participación de la población, sino que también se debe establecer un conjunto de normas, para que las elecciones sean justas. En el que cada uno dentro de su espacio de actuación se sujete a las reglas del juego.⁴⁸

La democracia representativa se materializa cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales. Esta autoridad representativa tendrá el deber de cumplir sus compromisos de campaña y deberá materializar la voluntad de su electorado.⁴⁹

45 Serrano Gómez, Enrique, *op. cit.*, p.46.

46 Shapiro, Ian, *op. cit.*, p.76.

47 El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, "Justicia Electoral", *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, Número 1, México, 1998, p.48.

48 Linz, Juan José, *Problems of democratic: Transitions and Consolidation*, Ed. The Johns Hopkins University Press, USA, 1996, pp.45-49.

49 Rosenthal, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003, p.1.

El mecanismo para que la democracia representativa se organice, es (principalmente) por medio de partidos políticos. Pues como lo señala Giovanni Sartori, los partidos políticos no son facciones, lo que significa que los partidos políticos son un instrumento para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado; asimismo, los partidos son medios de expresión, porque tienen funciones representativas, expresan una idea política y canalizan la voluntad del pueblo.⁵⁰

Los partidos políticos después de su nacimiento en el siglo XIX se convirtieron en el instrumento para poder acceder pacíficamente al poder. Sin embargo, al mismo tiempo se expandía su influencia, tamaño y necesidades, para dejar de ser partidos de cuadros y, pasar a convertirse en partidos de masas. Por lo que necesitaron de recursos cada vez mayores para dar a conocer sus ofertas políticas a la ciudadanía. De esta manera, los partidos comenzaron a financiar sus gastos por medio de cuotas entre sus afiliados y donaciones de simpatizantes.⁵¹

De esta manera, la financiación de los actores políticos se justifica por la necesidad de que tanto partidos como candidatos, puedan contar con los medios necesarios para poder competir en temporadas electorales (periódicas), y poder obtener o retener representación en los poderes políticos (especialmente Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y, que en épocas de inactividad electoral, los partidos puedan mantener su estructura y su organización.⁵² Pero veamos de manera más profunda este tema.

Tipos de financiamiento

Todo sistema de financiación política debe escoger entre tres escenarios: financiación pública, financiación privada o un sistema mixto, resultado de la combinación de las primeras dos opciones.⁵³

Alan Ware cataloga en siete las fuentes de financiamiento, para las actividades de los partidos políticos: "1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudian-

50 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Ed. Alianza, España, 2000, pp.51-57.

51 Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones*, Ed. UNAM, México, 2007, p.96.

52 Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, op.cit., Pp. 208 y Marín, Félix, "España", en *Dinero y contienda político-electoral*, op. cit., p.281.

53 Zovatto, Daniel, "América Latina", op. cit., p.51.

tiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6) recursos de capital o de inversión de los partidos, y; 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos.⁵⁴ Por lo importancia del tema, analizaremos brevemente los principales mecanismos de financiamiento político, comenzando con el financiamiento público.

Financiamiento Político en Materia Electoral

Una razón importante para el establecimiento del financiamiento público, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.⁵⁵

Los motivos que sustentan el financiamiento público a los partidos son los siguientes: transparentar el origen de los recursos; garantizar la independencia de los partidos; contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia; y, evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.⁵⁶

Las ventajas de establecer un sistema de financiamiento público:

- 1) lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su independencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional; 2) garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia política; y 3) mantener que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, corran por vías transparentes y conocidas.⁵⁷

Por lo que el establecimiento de financiamiento público tiene como meta intentar que haya una competencia electoral más equitativa, conocer el origen

54 Jain, Randhir, "Asia", op.cit., p.100.

55 En América Latina, la doctrina mayoritaria se inclina a favor de la tesis que califica a los partidos políticos como asociaciones privadas, pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto, ser sujetos pasivos de financiación pública.

56 Woldenberg, José, "Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral", en *Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, op. cit., p.20.

57 Idem, pp.20-21.

de los recursos obtenidos por los dirigentes y concursantes a los cargos públicos. Y subsecuentemente, disminuir las posibilidades de que haya futuros casos de corrupción entre la clase política y los grupos que aportaron recursos a sus campañas electorales.⁵⁸

El financiamiento público se integra de los recursos provenientes del presupuesto del Estado. Estas prerrogativas pueden ser en dinero o en especie, i.e. como el pago del importe postal, el préstamo de bienes muebles, exenciones fiscales, etcétera.

Por otro lado, el otro mecanismo para que los partidos políticos puedan obtener mayores recursos es por la vía del financiamiento privado. Esta clase de financiamiento es el recurso legítimo proveniente de los particulares, que tiene la capacidad de promover los puentes de contacto entre la sociedad y los partidos políticos. Por lo mismo, se entiende que incita a una mayor identidad de los partidos a la voluntad de sus afiliados o simpatizantes, porque estos contribuyentes pueden retirarles no sólo su preferencia política, sino sus aportaciones en cualquier instante.⁵⁹

El financiamiento privado se enfoca en la cuestión de quién y cuánto puede contribuir legalmente a los partidos o candidatos. Existen tres instrumentos para obtener contribuciones voluntarias de los particulares: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras.⁶⁰

Para muchos partidos, las contribuciones individuales de simpatizantes acaudalados y de las corporaciones han sido una fuente tradicional de su financiamiento. Las contribuciones en especie, como servicios voluntarios, préstamo de autos, bienes inmuebles en comodato, formación de vallas, etcétera debe ser mencionado en los informes contables, aunque su valor no puede calcularse de manera adecuada.⁶¹

El término general “contribución” se le otorga a los diferentes tipos de donaciones. Una donación puede ser una contribución de un individuo que apoya a determinado partido o candidato. Un segundo tipo de donación que puede

58 Zovatto, Daniel, “America Latina”, op. cit., pp.50 y 51.

59 Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral”, en *Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, op. cit., p.24.

60 Idem, p.25.

61 Idem, p.214.

ser mucho más cuantiosa, es la aportación hecha por una corporación, un grupo de interés o un donante institucional, que desea “comprar” la posibilidad de acceder a los políticos o de influir sobre una política específica. Además, existe un tercer tipo de donación, la “voluntaria”, ésta puede ser dada a cambio de favores políticos, como un cargo, un contrato o una licencia pública.⁶²

De forma más específica, el financiamiento privado lo podemos clasificar en cinco modalidades: “a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad”.⁶³

Pero, no solamente los mecanismos de financiamiento público y privado son los más importantes. También, los ciudadanos que tengan adhesión o simpatía por un candidato podrían aportar o donar libremente en una campaña política. Por lo que no se contaría con un sistema eficaz para vigilar este mecanismo de aportación a los recursos fiscalizados y controlados por los partidos políticos o las autoridades. Esto la doctrina norteamericana, lo ha denominado *soft money* (dinero blando).⁶⁴

Estos “gastos independientes” se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos, y se pueden realizar por ciudadano(s) o grupo(s) a favor o en contra de algún candidato.⁶⁵ Estos gastos forman un ingreso, en un sentido no registrable para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un patrocinio que reciben y que no está sujeto a registro o control alguno.⁶⁶

Existen gastos independientes que pueden entregarse en especie como mensajes (internet, espectaculares, entre otros) o recursos, dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato claramente identificado; además de ser un gasto realizado sin la anuencia y sin consulta de algún candidato, sus representantes o su comité encargado de la elección. Por otro lado, existe la publicidad temática, que se refiere a los gastos que realizan los ciudadanos o una corporación con el objetivo de difundir su postura en un asunto específico, sin hablar

62 Idem, p.215.

63 Zovatto, Daniel, op. cit., p.66.

64 Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral”, op. cit., p.28.

65 Vid, Rosales, Carlos Manuel, “¿Qué es el dinero blando?”, Revista *Quid Iuris*, Ed. Tribunal Electoral de Chihuahua, Número 10, México, 2009.

66 Woldenberg, José, op. cit., pp.28 y 29.

claramente a favor o en contra de un candidato, una propuesta legal o una decisión judicial.⁶⁷

Veamos en particular el caso de los legisladores que postulan a la reelección; ellos buscan o les ofrecen fondos para patrocinar su campaña electoral; por supuesto, ningún apoyo es gratuito. Este financiamiento se realiza por medio de agentes y delegados especiales, llamados cabilderos (lobbyists).

Lobby

Las industrias del lobby (cabildo) existen donde hay gobiernos democráticos que están abiertos a escuchar consultas externas.⁶⁸ Los cabilderos trabajan como nexo entre la clase política y la empresarial.⁶⁹

Los lobbystas (cabilderos) forman parte de los debates políticos, pero esto no significa que todas las actuaciones de los cabilderos sean por lo general acertadas. De hecho, ellos a menudo tienen poco control del proceso político, y muchas de sus acciones son reactivas más que proactivas, forzados por las acciones de otros factores (políticos y legales).⁷⁰

En el sentido más amplio, el cabildeo de política pública implica el intento de afectar leyes, regulaciones, decisiones de tribunal, y otros tipos de decisiones públicas con repercusión política.⁷¹

¿Quién gana con el Lobby? ¿Intereses adinerados, corporaciones, y aportadores de campaña que usan la buena voluntad y el acceso a la clase política que sus recursos pueden ganar para ellos, para conseguir lo que ellos quieren? ¿Determinan la parcialidad o la ideología, el resultado de la mayoría de las discusiones de política, fluyendo inexorablemente los resultados de una elección? ¿Afectan los mismos factores publicaciones relevantes, así como aquellos hablados dentro de comunidades especializadas de la clase política? ¿Cómo tiene éxito la retórica en el cambio de la información? ¿Cómo los intereses organizados y la clase política trabajan juntos y cómo a menudo entran en conflicto?^{72 73}

67 Alexander, Herbert, "EEUU", op. cit, p.342.

68 Zetter, Lionel, op.cit., p.25.

69 Goldstein, Kenneth M., op.cit., p.7.

70 Baumgartner, Frank, *Lobbying and policy changes*, Ed. University of Chicago press, 2009, p.110.

71 Idem, p.57.

72 Idem, p.1.

73 Richardson, Jeremy, *Lobbying the European Union*, Ed. Oxford, Great Britain, 2009. El capítulo XV expone la regulación del Lobby en la Comunidad Europea.

Estudiar el cabildeo, es estudiar los esfuerzos para cambiar las políticas públicas existentes.⁷⁴ Hay dos metas que deben obtenerse por medio del lobby. Lo primero, es persuadir a las personas que se está en lo correcto. Lo segundo, es persuadir al gobierno que actué como se desea.⁷⁵

La formación de publicaciones es también un camino eficaz para influir en los cálculos de los legisladores sobre las consecuencias electorales de sus acciones. Además, ganando la batalla para definir sobre un voto, se puede influir en decisiones legislativas formando las opiniones de los legisladores. En general, los cabilderos auxilian para que un grupo decida, qué grupo de interés querría adaptar su mensaje del modo más atractivo y eficaz.⁷⁶

El cabildeo eficaz es dependiente de la construcción de relaciones mutuas de confianza y de intercambio de beneficios durante cierto tiempo.⁷⁷

¿Por qué atrae la legislatura la atención de los cabilderos? Primero, porque los legisladores y sus ayudantes son más accesibles que los funcionarios de las otras ramas de gobierno. Ellos deben obtener el dinero para financiar sus campañas electorales. Los legisladores con regularidad actúan recíprocamente de manera informal con los cabilderos en eventos, restaurantes y encuentros organizados para recaudar fondos. Ellos dan un toque para las donaciones, y esto genera familiaridad. Asimismo, la legislatura proporciona con regularidad foros, en el que los cabilderos proporcionan sus decisiones pendientes y propuestas.⁷⁸

El problema surge cuando las predisposiciones iniciales de un legislador están en conflicto con sus patrocinadores (el representante está delegado por la confianza entregado por el soberano). Pero estar en conflicto, no es bastante para influir en el comportamiento de un legislador. La reclamación del distrito electoral influirá en sus asuntos, por lo que los legisladores tratan de estimar las preferencias políticas de su distrito.

Los legisladores para ser convencidos de que una acción particular podría causar futuros problemas electorales, tienen que estar convencidos no sólo sobre el nivel general de la opinión pública en su distrito, sino también que los resul-

74 Baumgartner, Frank, op. cit., p.19.

75 Kober-Smith, Mark, *Lobbying*, Ed. Cavendish, Great Britain, 2000, p.31.

76 Goldstein, Kenneth M., op. cit., pp.39-40

77 Richardson, Jeremy, op. cit., p.75

78 Nownes, Anthony, *Total lobbying*, Ed. Cambridge, USA, 2006, p.87.

tados de una publicación particular, cómo podrían destacarse en una campaña electoral y en última instancia ser traducido en votos.⁷⁹

Los cabilderos localizan personalmente a los legisladores y/o sus ayudantes. Los encuentran en muchos sitios diferentes, incluyendo sus oficinas, edificios de gobierno, y lugares informales como bares, eventos y restaurantes. Estas reuniones personales dan a los cabilderos la posibilidad para presentar información relevante, dialogar sus propuestas o convencer o influir en la conducta del representante popular.⁸⁰

Cuando los cabilderos encuentran a legisladores o con sus ayudantes legislativos, a menudo acentúan como una propuesta afectará a los principios u objetivos del legislador. En algunos casos, los cabilderos trabajan con los legisladores para formular estrategias y tácticas diseñadas para asegurar que una propuesta tenga éxito. Además, en algunas ocasiones, los legisladores introducen comunicaciones escritas elaboradas por los cabilderos o piden a los cabilderos ayudarles a revisarlas durante el proceso. Los legisladores y sus ayudantes a menudo apelan por la ayuda de los cabilderos, porque muchos son expertos en su campo de especialización.

Los lobbystas presionan a la legislatura para hacer favores y/o proporcionar regalos a los legisladores, como el pago de los alimentos, flores, cuidado de niños, paseos de trabajo, entradas a eventos atléticos, y paseos en aviones corporativos, entre otras tantas prebendas.

La relación entre el dinero y los resultados políticos es lejos de ser simple; en gran parte porque las grandes cantidades de dinero entran y se aprovechan de un lado, los otros a menudo se movilizan. Existen diversos estudios que han luchado para documentar el impacto de las contribuciones de campaña sobre las decisiones políticas, pero con resultados incoherentes. Por ejemplo, las donaciones de los comités de acción políticos (PAC'S) a veces parecen influir sobre los legisladores e igualmente, en el que parecen no haber tenido ningún efecto.⁸¹

Los cabilderos y los intereses organizados pueden dar dinero a los responsables de formular la política de un partido de muchas maneras. El dinero

79 Goldstein, Kenneth M., op.cit., pp.37-38.

80 Nownes, Anthony, op. cit., p.17.

81 Baumgartner, Frank, op. cit., p.193.

ayuda a un cabildero a construir una relación con un responsable de elaborar la política de un partido político, y puede ayudar a un cabildero a conseguir tener un pie en la puerta.⁸²

Los grupos de interés a menudo enfocan recursos monetarios a las organizaciones de propugnación en los siguientes apartados: personal de cabildeo, reservas financieras, y contribuciones de campaña.⁸³

La manera principal en que los intereses privados se organizan durante las campañas electorales, es haciendo contribuciones monetarias a los candidatos. En muchos lugares, se prohíbe que los intereses organizados aporten dinero directamente a los candidatos. En cambio, ellos pueden formar organizaciones especiales afiliadas, por medio de comités de acción política (PAC's).⁸⁴

Los intereses organizados contratan en el cabildeo electoral, haciendo contribuciones monetarias a los partidos políticos. Aunque sea complicado, los intereses organizados pueden apoyar a los partidos políticos. Los poderes fácticos permiten que los intereses organizados (otra vez, generalmente por sus PAC's) contribuyan dinero a las organizaciones del partido, para que pueden usarlo para las actividades de los candidatos.⁸⁵

Por otro lado, tenemos que también el lobbying se realiza con los representantes del Poder Judicial.

El trabajo principal de la rama judicial es resolver los conflictos jurídicos entre particulares y, la de sus afectaciones o pretensiones hacia el Estado. Sin embargo, como agencias burocráticas, su trabajo interno no es tan público. En los sistemas democráticos, los tribunales tienen el poder de interpretar leyes y sus regulaciones, pero raras veces las leyes cubren cada eventualidad que puede ocurrir en la práctica. Así, a menudo los tribunales clarifican el contenido de las leyes, para decir lo que "realmente significa".⁸⁶

También se debe considerar que los intereses organizados presionan a los tribunales, bajo la fórmula *amicus curiae* ("amigo del tribunal"). A menudo, los tribunales deciden sobre asuntos muy importantes (p.ej., el aborto, la acción afirmativa,

82 Nownes, Anthony, op. cit., p.83.

83 Baumgartner, Frank, op. cit., p.193.

84 Idem, p.23.

85 Idem, p.24.

86 Idem, p.40.

derechos civiles, inmigración), y en algunos casos, los intereses particulares “informan al Tribunal sus puntos de vista sobre las posibles implicaciones de su decisión e impulsan la adopción de una resolución que les favorezca en el litigio”.⁸⁷ Un informe de *amicus* es esencialmente una nota que presenta las opiniones de un interés organizado sobre un caso al tribunal que decide el mismo.

En general, se ha visto como agentes externos al sistema democrático, pueden relacionarse con los poderes públicos. El problema acaece cuando los cabilderos logran convencer a los representantes o funcionarios públicos, para que ambos obtengan beneficios, recompensas o ganancias, olvidándose del bien común, generando corrupción.

Corrupción

¿Por qué se genera la corrupción? Notar la novedad del concepto moderno de corrupción política y las condiciones previas básicas de su existencia hace una petición de principio de por qué la corrupción es un término que vino para representar la idea de la subversión del interés público por intereses privados.⁸⁸

El término “corrupción” viene de la palabra latina *corruptio* que significa “*moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness*” (decadencia moral, comportamiento malvado, putrefacción o podredumbre). El concepto puede aplicarse a lo físico, como en “la destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; putrefacción”, o un significado moral como en “deterioro o decadencia moral... (la) perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo...”.⁸⁹

La corrupción es la conducta de los oficiales públicos que se desvía de las normas aceptadas para fines personales o privados.⁹⁰ Asimismo, puede ser entendida como la ausencia de una institucionalización política eficaz. Los funcionarios públicos carecen de autonomía y coherencia, y subordinan sus

87 Idem, p.21.

88 Martin, Randy, *Corporate corruption*, Ed. Duke University press, USA, 2003, p.83.

89 EGAP, *La corrupción y los Derechos Humanos*, Ed. ITESM, México, 2009, p.19.

90 Huntington, Samuel P., “Modernization and corruption”, en Heidenheimer, Arnold, *Political corruption*, Ed. Transaction publishers, USA, 2007, p.253.

papeles institucionales a demandas exógenas.⁹¹ Alternativamente, se puede observar como corrupta una conducta que daña el interés público.⁹²

La mayor parte de definiciones de corrupción descansan sobre la separación entre el estado o sus agentes y el resto de sociedad. Como funcionarios asalariados públicos, políticos, esperan a burócratas y jueces para dibujar una distinción aguda entre sus intereses personales y los recursos públicos que ellos administran.⁹³

La corrupción es una especie de comportamiento que se desvía de la norma que debe prevalecer en un contexto dado, como el político. Este comportamiento es anormal y está asociado por una motivación particular, el beneficio privado por el costo público.⁹⁴

La corrupción política incluye a los que hacen, ejecutan y aplican las leyes, porque actúan como operadores de las reglas o de los estándares mediante los cuales funciona una organización política. Estos funcionarios buscan fondos o sobornos para su beneficio político o personal y otorgan favores a sus seguidores en perjuicio de los beneficios públicos.⁹⁵

Podemos reconocer la corrupción política donde haya:

1. Un oficial público,
2. Violación de la confianza colocada en él por el público,
3. El daño al interés público,
4. Saber que la conducta que realiza en la oficina para un beneficio personal y privado, que es contrario a las normas,
5. Beneficiar a un tercero por proporcionando acceso a un bien o atención, que de otra manera no obtendría.⁹⁶

“Casi todas las definiciones de corrupción política acentúan la subversión del público bien por el interés privado. Entre las definiciones más famosas de corrupción es el ofrecido por Joseph Nye: “comportamiento que se desvía de los

91 Rose-Ackerman, Susan, “When is corruption harmful?” en Heidenheimer, Arnold, *Political corruption*, op. cit., p.353.

92 Haller, Dieter, *Corruption*, Ed. Pluto press, London, 2005, p.4.

93 Idem, p.5.

94 Heidenheimer, Arnold, op. cit., p.15.

95 EGAP, op.cit., p.20.

96 Heidenheimer, Arnold, op.cit., p.42.

impuestos formales de un papel público debido a la consideración privada (personal, familia, pandilla) beneficios pecuniarios o estatales; o viola reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada. Asimismo Carl Friedrich argumenta que la corrupción es una especie de comportamiento que se desvía de la norma, que debe prevalecer en un contexto dado, como el político. Es el comportamiento anormal asociado con una motivación particular, a saber él un beneficio privado por un costo público.⁹⁷

La pregunta obvia es: ¿compran las contribuciones políticas la influencia y dañan el proceso democrático? Muchos miembros del Congreso han tomado seriamente esta posible amenaza a la democracia, para abogar por directrices más estrictas sobre las contribuciones políticas.⁹⁸

La corrupción es el mayor factor negativo en cualquier país, en términos de crecimiento económico, legitimidad del gobierno y de la seguridad humana.⁹⁹ Para finalizar este trabajo, presentamos el siguiente apartado que contiene un conjunto de puntos torales para ejercer y regular las funciones de cabildeo.

Conclusiones

- La democracia sigue siendo la mejor forma de acceder al poder de manera pacífica. Sin embargo, el costo de la misma resulta en ocasiones cuantificable en metálico; sin importar el origen o los compromisos por obtenerlo por parte de los actores políticos, lo que ha repercutido en la legitimidad de los mismos.
- El financiamiento de la política está condicionado a ciertas causas o realización de compromisos, que se adquieren en las campañas electorales. Si pensamos que ese financiamiento tiene aparejado ciertos deberes, dónde queda realmente la voluntad del elector, cuál es el costo de los votos o descubrir si la democracia está a la venta.

97 Martin, Randy, op. cit., p.78.

98 Idem, p.14.

99 Por corrupción en el ámbito de la financiación política, se entiende el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan de forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas —natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público— con el fin de obtener un beneficio posterior.

- Actualmente, tenemos esquemas privados, públicos o mixtos para que la clase política obtenga fondos para su promoción electoral. El punto es pensar qué sistema sería el mejor: uno financiado por parte de empresas privadas y ciudadanos independientes, uno en el que el Estado aporte los recursos económicos o tal vez una fórmula mixta, en el que entes privados y el Estado puedan contribuir con los actores políticos. Bueno, todo dependerá de la historia de cada sistema electoral, para averiguar qué es lo más conveniente.
- Hoy en día, la relación actual entre elecciones y financiamiento de campañas políticas ha generado una mayor dependencia de los actores políticos para obtener en cada elección mayores recursos para la competencia electoral.¹⁰⁰ Lo que ha provocado que los partidos políticos deban conseguir recursos superiores a los establecidos, trayendo efectos sobre la calidad de la elección y la legitimidad de las autoridades.¹⁰¹

Por lo mismo, para evitar problemas en la emisión del voto y en la calidad de las elecciones, se han establecido un conjunto de disposiciones legales que tienen como misión limitar y fiscalizar el monto de recursos de los competidores electorales; así como transparentar el origen de éstos, para poder asegurar y proteger la voluntad de los electores y al mismo tiempo, se fortalezca el sistema democrático.¹⁰²

- El objeto principal de las normas de control y vigilancia financiera en materia política es que se conozca la fuente de esos bienes y en caso de violación a estas normas, aplicar las sanciones correspondientes. El efecto secundario de estas normas fiscalizadoras es evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etcétera lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos.
- La relación entre dinero y política ha creado ciertos intereses que rebasan la importancia de elegir libremente a nuestros representantes. Por lo que se hace indispensable, contar con una legislación que trans-

100 Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and government causes*, Ed. Cambridge, USA, 1999.

101 *Cfr.*, Chomsky, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, Ed. El Roure Ciencia, Barcelona, 2001.

102 Los efectos nocivos que pueden existir en una elección, en la que el dinero sea un factor determinante de una contienda política son: clientelismo, corrupción, prebendas, recompensas económicas, etcétera. Asimismo, uno de los objetivos de estas normas fiscalizadoras, es evitar que factores externos intervengan en las elecciones.

parente, controle, vigile y sancione de manera eficaz y oportuna los recursos obtenidos por los dirigentes políticos y al mismo tiempo, se cuente con autoridades con un origen lo más prístino posible.

Es evidente, que las campañas electorales cada vez son más costosas y pone a los partidos políticos frente al problema de recaudar cantidades cada vez más grandes de recursos financieros, instalándose la posibilidad al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del crimen organizado.

Es necesario tener controladas todas las aportaciones de todos los grupos sociales a los cuadros políticos. Esto es una tarea fundamental de los sistemas electorales actuales. Pues sólo si, se cuenta con un sistema de financiamiento electoral bien fiscalizado, se estará en posibilidades de contar con un sistema democrático fortalecido.¹⁰³

Por lo que se vuelve importantísimo detectar y regular la propensión entre el dinero y los agentes políticos. Pues estos factores se buscan mutuamente para aumentar sus respectivos espacios de influencia. Este binomio suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la posibilidad a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por un dominio sin límite del dinero sobre las organizaciones políticas.¹⁰⁴

- La principal consideración al desarrollar reglas para el financiamiento de campañas, es localizar las raíces que pudieran producir significativas amenazas de corrupción. Desafortunadamente y de manera constante, el financiamiento condicionado o de origen opaco de las campañas electorales es una de las principales causas de corrupción política.¹⁰⁵

Esto ha generado un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible contaminación al voto y en forma general a las elecciones, en especial, los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros.¹⁰⁶

103 Woldenberg, José, op. cit., p.17.

104 Idem, p.15.

105 Zovatto, Daniel, "América Latina", op.cit, p.38.

106 Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos y Zovatto, Daniel, en *Dinero y contienda político-electoral* op. cit., p.11.

- El cabildeo es un fenómeno complejo y heterogéneo. El cabildeo requiere la comprensión del comportamiento que varía de una plétora de cabilderos individuales; el funcionamiento en los niveles diferentes de gobierno, por diferentes organizaciones, sobre una variedad aparentemente infinita de informaciones; la utilización de una serie amplia de técnicas; para alcanzar varios niveles de éxito.¹⁰⁷

El cabildeo es una parte sana y necesaria de una sociedad abierta democrática. Entre más abierto sea el proceso decisorio político, habrá más papel para el cabildeo y cabilderos.¹⁰⁸

- La posición ventajosa de cabilderos y la probabilidad de influir en el proceso no debe ser pensada como la probabilidad de una comunicación que influye en un legislador solo para tomar una acción particular. En cambio, se debe ver como la probabilidad de tener mayor comunicación que pueda ser decisiva en la formación del resultado final legislativo. Dependiendo la etapa del proceso legislativo, ciertos legisladores son más importantes y estos serán apuntalados por los grupos de interés.¹⁰⁹
- El cabildeo es un elemento democrático que permite a ciertos grupos organizados tener contacto con las autoridades para exponerles y explicarles su postura en un tema en particular. Sin embargo, la amenaza o la tentación acaece cuando estos temas contienen un elemento económico o una futura recompensa, que intenta influir en la conducta del servidor público, para que ambas partes salgan con beneficios a costa del bien común.
- La corrupción no sólo está atada a estrategias individuales y oportunidades, sino también por la aplicación de un sistema de valores y de normas legales persuasivas. El discurso anticorrupción debe girar alrededor de una moralidad. Combatir la corrupción, debe ser visto como un esfuerzo del gobierno, el sector privado y la sociedad civil para cambiar las instituciones; contar con nuevas leyes (eficaces), castigar a funcionarios deshonestos y apreciar la conciencia de ciudadanos.¹¹⁰

107 Nownes, Anthony, op. cit., pp.2-3.

108 Cassidy, Bryan, *European Lobbying Guide*, Ed. Thorogood, London, 1999, p.8.

109 Goldstein, Kenneth M., op. cit., p.47.

110 Haller, Dieter, op. cit., p.111.

- Los pilares de la integridad pública que sirven para disminuir la corrupción son: reformas administrativas; agencias “perro guardián” (agencias de Anticorrupción; mediador; contralor general); los parlamentos; conciencia/participación pública; la judicatura; los medios de comunicación; y el sector privado.¹¹¹
- La relación entre cabilderos y representantes del Estado supone colaboración, en el que se observe por el bien general. Pero la realidad, es que no estamos gobernados por ángeles y que la mayoría de los cabilderos representan intereses económicos organizados, por lo que se debe contar con mecanismos legales para que ni los lobbystas y los servidores públicos polucionen el sistema democrático, y en su caso, la corrupción sea castigada ejemplarmente.¹¹² Si no se cuenta con una regulación para esta relación entre cabilderos y representantes populares y agentes del gobierno, se podría confundir a quien representan; si a sus electores o a una(s) empresa(s) determinada(s).

Pero veamos más allá, ¿qué pasará en el caso de la integración de una comisión investigadora del Poder Legislativo (como en la indagación de un delito o al momento de juzgar un acto ilícito); cuando se elabore una ley que involucre intereses de las personas que apoyaron una candidatura o su respaldo para la designación a un cargo en el gobierno o si ese representante popular o funcionario público tiene una estrecha relación con cierta industria o empresa?, ¿sería independiente e imparcial su decisión? No lo creemos, por lo mismo se invita a debatir y legislar en esta materia.

Fuentes de consulta

Águila, Rafael, *Manual de ciencia política*, Ed. Trotta, Madrid, 2000.

Baumgartner, Frank, *Lobbying and policy changes*, Ed. University of Chicago press, 2009.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. FCE, México, 1998.

Böckenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*, Ed. Trotta, Madrid, 2000.

Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, Ed. IFE, México, 2000.

111 Matei, Ani, *The corruption an economic and social analysis*, Ed. Editura Economica, Bucarest, 2009, p.220.

112 Kayser, Robert, op. cit., p.3.

- Canto Presuel, Jesús, *Diccionario Electoral*, Ed. TEQROO, México, 2008.
- Carrasco Daza, Constancio, "Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos" en *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, Año XI, No.146, México, 2007.
- Cassidy, Bryan, *European Lobbying Guide*, Ed. Thorogood, London, 1999.
- Cienfuegos Salgado, David, *Justicia y Democracia*, Ed. El Colegio de Guerrero, México, 2008.
- Chomsky, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, Ed. El Roure Ciencia, Barcelona, 2001.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, "Justicia Electoral", *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, Número 1, México, 1998.
- De Cabo, Carlos, *Contra el consenso*, Ed. UNAM, México, 1997.
- EGAP, *La corrupción y los Derechos Humanos*, Ed. ITESM, México, 2009.
- Elster, Jon, *Constitutionalism and democracy*, Ed. Cambridge University Press, USA, 1998.
- Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008.
- Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, Ed. Fontamara, México, 2002.
- Goldstein, Kenneth M., *Interest groups, lobbying and participation in America*, Ed. Cambridge. United Kingdom, 2008.
- Gómez de Silva, Guido, *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ed. FCE, México, 2001.
- González Durán, Carlos, "Justicia electoral y resolución de conflictos" *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8. No.1, México, 1998.
- Haller, Dieter, *Corruption*, Ed. Pluto press, London, 2005.
- Heidenheimer, Arnold, *Political corruption*, Ed. Transaction publishers, USA, 2007.
- Kayser, Robert, *So damn, much money*, Ed. Vintage books, USA, 2010.
- Keane, John, *The Life and Death of Democracy*, Ed. Simon and Schuster, London, 2009.
- Kober-Smith, Mark, *Lobbying*, Ed. Cavendish, Great Britain, 2000.
- Linz, Juan José, *Problems of democratic: Transitions and Consolidation*, Ed. The Johns Hopkins University Press, USA, 1996.
- Martin, Randy, *Corporate corruption*, Ed. Duke University press, USA, 2003.
- Matei, Ani, *The corruption an economic and social analysis*, Ed. Editura Economica, Bucarest, 2009.
- Miller, Charles, *Practical tecniques for effective lobbying*, Ed. Thorogood, London, 1998.
- Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Ed. UNAM, México, 2006.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Ed. UNAM, México, 2008.
- Nownes, Anthony, *Total lobbying*, Ed. Cambridge, USA, 2006.

- Richardson, Jeremy, *Lobbying the European Union*, Ed. Oxford, Great Britain, 2009.
- Rosales, Carlos Manuel, "¿Qué es el dinero blando?"; Revista *Quid Iuris*, Ed. Tribunal Electoral de Chihuahua, Número 10, México, 2009.
- Rosas Leal, Víctor Manuel, "Democracia interna de los partidos políticos" en *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, Ed. TEPJF, México, 2002.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and government causes*, Ed. Cambridge, USA, 1999.
- Rose Ackerman, Susan, *International handbook on the economics of corruption*, Ed. Edward Elgar, USA, 2006.
- Rosenthal, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Ed. Alianza, España, 2000.
- Serrano Gómez, Enrique, *Consenso y conflicto*, Ed. Interlínea, México, 1996.
- Vázquez, Rodolfo, (compilador), *Corte, jueces y política*, Ed. Fontamara, México, 2007.
- VVAA, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Ed. TEPJF, México, 1999.
- VVAA, *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, Ed. TEPJF, México, 2002.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, Ed. FCE, México, 2004.
- Whitehead, Laurence, *Democratization*, Ed. Oxford, Great Britain, 2003.
- Zetter, Lionel, *Lobbying. The art of political persuasion*, Ed. Harriman press, Great Britain, 2008.
- Zovatto, Daniel, *Dinero y contienda político-electoral*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa, España, 2001.



Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano

Rosa Guadalupe Esparza Macías¹

Introducción: la función del sistema electoral mexicano

E

l sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.² La importancia del papel que juega el sistema electoral en el desarrollo político de un país es sostenida por varios autores, tal es el caso de GIOVANNI SARTORI, quien sostiene que “el sistema

- 1 Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, Maestra en Derecho Público por la citada Institución. Actualmente Directora del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.
- 2 Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE-IFE-IDEA, México, 1994, p. 42.

electoral es una de las partes más esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento político más fácil de manipular sino que influye en el sistema de partidos y afectan el alcance de la representación.”³ Asimismo, el propio LIJPHART ha apuntado que: “el sistema electoral es la parte más fundamental de la democracia representativa.”⁴

Los sistemas electorales han tomado un lugar importante dentro de las estructuras fundamentales de cada país. Las elecciones en México son pieza clave para el fortalecimiento de la democracia y de la legitimación de los gobernantes electos, ya que para que esto suceda es de primer orden que no tengan puntos débiles en los cuales se pueda albergar la duda de los votantes en cuanto al procedimiento de selección de los representantes del pueblo.

Las elecciones desempeñan una función primordial en el sistema político mexicano, tanto de legitimidad como legalidad para el régimen en turno, teniendo distintas configuraciones legales e instituciones que fortalecen la democracia del país, tales como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral (INE), así como los correspondientes Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE).

Cualquier régimen político que no tenga bien definida su estructura constitucional de respeto a los derechos fundamentales y la salvaguarda del voto universal, libre, secreto y directo, es susceptible de sufrir a lo que LINZ se refería como: “la quiebra de las democracias”. Es decir, aquellos procesos de democratización que a pesar de estar aparentemente concluidos, no tienen garantía alguna de que éstas se mantendrán. Por ende uno de los elementos que permiten los procesos de democratización son las elecciones y procedimientos para la selección de los gobernantes.⁵ De ahí que se considere que México se encuentra en la vía de democratización de sus instituciones.

La reconfiguración del sistema electoral mexicano se da como consecuencia de una nueva comprensión al sistema político y valoración de la Constitución como norma directamente aplicable. No cabe duda que el actual diseño ins-

3 Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2003, p. 221.

4 Lijphart, A., “Sistemas electorales: métodos de mayoría absoluta y mayoría relativa frente a la representación proporcional”, *Modelos de democracia (Formas de gobierno y resultados de treinta y seis países)*, Ariel, Barcelona, 2004, pp. 141-164.

5 Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp.36-52.

titucional que da vida a los sistemas políticos y electorales hoy en día es muy distinto al de hace dos décadas. La legitimidad del poder público depende directamente de los métodos empleados para elegir a los gobernantes y cada día se blinda la democracia a partir de procesos judiciales más sofisticados.

No hay país en el mundo que haya invertido más en democracia e instituciones electorales que México. Contar con un organismo profesionalizado además de una justicia constitucional especializada en materia electoral son ejemplos de las fortalezas-debilidades que aún aquejan a la clase política mexicana. Los procesos en el sistema político mexicano tienden a polarizarse continuamente por el exceso de judicialización de la vida pública. Este fenómeno se ha dado como consecuencia de una pobre cultura política y una alarmante falta de civilidad para enfrentar la derrota en las urnas.

Ante este escenario con claroscuros el Instituto Nacional Electoral se ha tenido que renovar continuamente. Pero este rediseño institucional no ha sido solamente formal, sino que sus funciones han aumentado continuamente a tal grado de cambiar por completo la faceta del mismo para dotarlo (de acuerdo con la legislación) de mayor autonomía, transparencia y credibilidad ante la ciudadanía. No cabe duda que durante las dos últimas décadas, en momentos de crisis política, las instituciones electorales son rediseñadas e incluso rebautizadas con el propósito de mejorar la credibilidad en la democracia.

Evolución del principio de igualdad formal en el diseño normativo electoral

Las actuales acciones emprendidas por el Estado mexicano en materia de equidad de género no han sido suficientes,⁶ pues aún contamos con un rezago cultural en la sociedad mexicana que provoca, en muchas ocasiones, que esas acciones gubernamentales se queden en el tintero legislativo o como políticas de buena voluntad sujetas al capricho de los entes regulados. Al respecto, resulta destacable mencionar a modo de ejemplo, el aumento significativo en

6 Lagarde y de los Ríos, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: Madres, esposas, monjas, putas, presas y locas*, UNAM, México, 2003; Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez". "Los derechos de la mujer", en: *Christus. Revista de Teología y Ciencias Humanas*, año 55, Núm. 634, abril, México, 1990, pp. 24-27; GUTIÉRREZ DE VELASCO, Luz Elena, *El derecho de la mujer a tener derechos*, CNDH, México, 2000.

2007, de 10.2% a 13.4%, de la violencia en contra de las mujeres;⁷ o el promedio de horas dedicadas al trabajo doméstico, mientras que para las mujeres el tiempo es de 42.36 horas, para los hombres apenas es de 9.37 horas.⁸ Esta disparidad no puede ser resuelta únicamente basada en decretos legislativos, sino por medio de una transformación cultural educativa que tenga como fundamento la perspectiva de género.

Si bien es cierto que las mujeres conforman más del cincuenta por ciento de la población total registrada de acuerdo al último censo del INEGI, 2010 (poco más de 2 millones y medio más que los hombres), esta situación estadística no ayuda a comprender la mecánica de las relaciones políticas y económicas en las que se desenvuelve la mujer día a día.⁹ Basta con recordar que los derechos políticos de la mujer son relativamente recientes (1953) a nivel federal,¹⁰ siempre significando una lucha incesante de importantes figuras desde los años veinte a nivel local como Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cicero, diputadas de la legislatura yucateca desde 1923.¹¹

Las medidas de acción afirmativa para garantizar la paridad de género en los órganos de representación política datan del año de 1993, como consecuencia de una serie de procesos de reforma legal al antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de la postulación a cargos de elección popular". En la Iniciativa original presentada ante la Cámara de Diputados se puede apreciar la preocupación incipiente de los legisladores por incorporar un criterio un tanto tímido sobre la "promoción y participación política de las mujeres".

En lo relativo al artículo 175, referente a los actos preparatorios de la elección y del procedimiento de registro de candidatos, facultad exclusiva de los partidos políticos, se ha considerado conveniente y sano para la vida política del

7 Instituto Nacional de las Mujeres, Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, INMUJER, México, 2008, p. 6.

8 Instituto Nacional de las Mujeres, *Resultados de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo*, INMUJER, México, 2002.

9 Chaney, Elsa M., *Supermadre: la mujer dentro de la política en América Latina*, FCE, México, 1992.

10 Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Director: Diego Arenas Guzmán, SEGOB, Tom. CC, México, 1993, 17 de octubre, 31.

11 Lamaître, Monique J., *Elvia Carrillo Puerto. La monja roja del Mayab*, Ediciones Castillo, México, 1998, p. 23.

Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano

país señalar, en un párrafo expreso, que cada partido político debe ampliar y estimular la participación de las mujeres como candidatas a los puestos de elección popular, en reconocimiento a su presencia en la integración de la sociedad mexicana y su participación en la vida económica, política y social del país.¹²

Tiempo después se reformó por adición la fracción XII, transitoria del artículo 5 de esa misma legislación, para quedar de la siguiente manera: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a Diputados y Senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género; asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres.” Cabe señalar que esta propuesta no era la inicial que se presentó ante la Cámara de origen, sino que fue producto del desarrollo posterior de la iniciativa original, tal como consta en el Diario de Debates en la Cámara de Senadores, quien a través de la Senadora MARÍA ELENA CHAPA manifestó, en nombre de las mujeres, lo siguiente:

...

Las mujeres hemos mantenido una actitud leal y honesta frente a las organizaciones partidistas; realizamos actividades políticas de todo orden, pero sobre todo hemos sido activistas consumadas en las contiendas electorales, pero muy pocas hemos tenido oportunidad de acceder a las decisiones, tanto en nuestros partidos como en los cargos de elección popular, la historia, la educación y la cultura mexicana se ha fincado en un trato preferencial para los varones y discriminatorio para las mujeres; empezar a reconocerlo es dar un primer paso para el cambio.

...

Las acciones afirmativas son herramientas transitorias encaminadas a eliminar las desigualdades y los desequilibrios en las oportunidades, son mecanismos reconocidos por la Organización de Naciones Unidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, ratificada ya por más de 100 naciones, entre ellas México, lo hizo en 1981, señala la adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la desigualdad de facto entre el hombre y la mujer, no se considera discriminación...¹³

12 Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de cinco iniciativas con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cámara de Diputados, México, 9 de Septiembre de 1993.

13 CÁMARA DE SENADORES, Procesos Legislativos, Discusión, Gaceta Parlamentaria, México, 19 de noviembre de 1996.

Tal como se desprende de la participación legislativa, el avance en la composición equilibrada de los puestos de representación popular era lento, pero la consagración por primera vez en la historia legislativa del país de una especie de acción afirmativa al interior de los Estatutos de los Partidos Políticos resultaba beneficiosa, no obstante, de que su aplicación es puesta en duda, debido a su tímida redacción en forma de sugerencia hacia los Partidos del propio sistema, aunado al hecho que en aquel entonces, no existían aún órganos jurisdiccionales que permitieran la revisión del cumplimiento de los requisitos de paridad de género en las candidaturas, motivo por el cual el principio de paridad de género en la representación política podía ser más efectivo, pero a través de cuotas que los propios Partidos al interior de su vida interna pudieran incluir, como el Partido de la Revolución Democrática, que estableció como acción afirmativa el 30% como mínimo de participación política desde mediados de los años noventa; o el propio Partido Revolucionario Institucional, con la prohibición para cargos de dirigencia del Partido con una proporción no mayor del 70% de un mismo género.

La siguiente fase de reformas se da en 2002, con la inclusión de una cuota de género en el artículo 175-A del COFIPE, y el establecimiento de reglas concretas para su cumplimiento, como se explica enseguida. Cabe señalar que esta es la primera ocasión que el legislador incluye una cuota de género en materia de participación política, La primera regla establecida por el legislador en el COFIPE es la consagración expresa de una cuota de género, de no más del 70% de cualquiera de los géneros de candidatos *propietarios*. Cabe hacer hincapié en esta última regla, toda vez que uno de los primeros asuntos derivados de la interpretación en la composición de listas equilibradas para las candidaturas del Senado de la República, fueron como consecuencia de la interpretación de este último concepto por la Sala Superior del TEPJF.

Ahora bien, la segunda regla en materia de listas cerradas que deberían presentar los Partidos Políticos consistía en la presentación alternada de una candidatura de género distinto dentro de las tres primeras opciones. Además de lo anterior cabe recalcar el blindaje de la norma a través de las facultades otorgadas por el IFE para negar el registro de las candidaturas en caso de incumplir con la postulación de las mismas. En la exposición de motivos de la Iniciativa presentada por el PRD, el legislador hace hincapié en la necesidad concreta de legislar a favor de las medidas de acción afirmativa, con el firme propósito de recuperar los espacios que han sido ignorados en perjuicio de las mujeres, e

Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano

incluso estableciendo una temporalidad mínima de cinco procesos electorales posteriores a la aprobación de la iniciativa:

Es importante referir que esta es la primera y única reforma que se impulsa solamente con el propósito de incluir una acción afirmativa en la legislación mexicana, sin necesidad de realizar alguna otra modificación adicional al sistema electoral, es decir, el único propósito expreso del legislador en esta ocasión era incluir una medida de acción afirmativa a favor de la mujer, mediante la inclusión de una cuota electoral que abriera la participación política de la mujer. Sin embargo, es importante manifestar también que uno de los fundamentos del propio legislador parte de la idea de representación censitaria, más allá del fundamento de la igualdad como principio constitucional y valor fundante del ordenamiento jurídico, ya que en el Dictamen transcrito, como se lee en la última parte, era la intención del legislador alcanzar una representación equilibrada de la mujer de acuerdo con el último censo poblacional.

Las dos grandes reformas que han sido reseñadas son el preámbulo de dos cambios constitucionales posteriores de mayor envergadura, donde se plasmó por primera vez la paridad de género a nivel constitucional para dotar de igualdad de oportunidades a la mujer en materia de representación política. También es oportuno precisar que ambas reformas forman parte de todo un paquete de cambios estructurales e institucionales que se dieron al interior del INE y el TEPJF, como consecuencia de graves deficiencias y crisis institucionales, pasadas las elecciones de 2006 y 2012, respectivamente.

Es decir, se encuentran enmarcadas dentro de un proceso de transformación institucional donde el otrora IFE adquiriría cada vez mayor protagonismo y asumía su papel como árbitro de las decisiones electorales. Es oportuno manifestar que ha sido común en México, que después de cada gran crisis institucional poselectoral existiese una nueva reforma para transformar a las instituciones electorales, como será expuesto a continuación en la siguiente sección, se trata de dos reformas trascendentales: 2007-2008¹⁴ y 2014, que responden puntualmente a dos crisis generadas después de las elecciones presenciales de 2006 y 2012 respectivamente.

La reforma electoral de 2008 abrogó el antiguo COFIPE para crear uno nuevo. Se trató de una reforma orgánica integral que rediseñó las funciones del IFE a partir

14 Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008.

del otorgamiento de nuevas facultades que antes no tenía, tales como la fiscalización a los Partidos Políticos, la distribución del tiempo aire en radio y televisión, así como los recursos económicos, y el tema de la regulación de un nuevo modelo de comunicación política donde se delimitaron las funciones sancionadoras del IFE y el TEPJF, para convertirlos en una especie de organismos que vigilaran en el marco del nuevo modelo de comunicación política, el cumplimiento al nuevo catálogo de infracciones a las disposiciones del nuevo Código.¹⁵

En lo que respecta a la equidad de género en materia de participación política de la mujer, es oportuno destacar que no hay cambios significativos en relación con la legislación anterior, toda vez que se conservó la cuota de género de no permitir más del 60% de candidatos de un mismo género, pero con la diferencia que ahora se incluye el escalonamiento de candidaturas en las listas cerradas en el sistema de representación proporcional, propuesto por los Partidos Políticos en al menos dos lugares escalonados dentro de un tramo de cinco candidatos, situación que es reconocida por los legisladores en la propia Exposición de Motivos respectiva:

En materia de equidad de género, el COFIPE bajo estudio y dictamen propone ir más lejos en lo avanzado por anteriores reformas. Para tal efecto se propone que en las listas de candidatos plurinominales, el criterio de equidad de género se traduzca en al menos dos lugares escalonados dentro de cada tramo de cinco candidatos, lo que significa llevar la norma a un 60 por ciento máximo de candidatos de un mismo género, y 40 por ciento para el otro; lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que los partidos políticos tengan establecidos en sus respectivos estatutos.¹⁶

Sin existir otra cuestión de relevancia, la última reforma que ha sido motivo de debate en el último año es la de 2014. Se precisó con antelación que este cambio institucional obedece a una serie de fenómenos institucionales de crisis como consecuencia de la elección presidencial de 2012, donde la principal debilidad institucional residió en la pretendida falta de fiscalización de los recursos

15 IFE, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales (Documento de difusión con fines informativos Instituto Federal Electoral)*, IFE, México, 2008; *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, Centro para el Desarrollo Democrático Instituto Federal Electoral, México, 2008.

16 Cámara de Diputados. DICTAMEN de la Comisión de Gobernación con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta Parlamentaria, 11 de diciembre de 2007.

Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano

del Partido Político ganador de aquella elección,¹⁷ a pesar del buen panorama internacional que proyectaron hacia el exterior las instituciones electorales.¹⁸

La reforma electoral de 2014, en materia de cuotas de género para garantizar la paridad electoral, consistió en una serie de reformas a la Constitución y la nueva LEGIPE, para introducir medidas más eficaces. Existen algunas diferencias sustanciales de la actual legislación con las anteriormente analizadas. La primera diferencia más importante, es la paridad absoluta de ambos géneros en la postulación de candidaturas. Destaca, asimismo, la obligación hacia los Partidos Políticos de postular alternadamente a candidatos de un mismo género (propietario y suplente) en listas cerradas. Por último, la eliminación de la excepción de cláusula democrática cuando los Estatutos de los Partidos Políticos así lo contemplen tratándose de candidaturas democráticamente electas.

La mayor parte de las *medidas de acción afirmativa* en materia electoral en el mundo son realizadas en sede legislativa, bajo el cumplimiento de los principios de *reserva constitucional y democrática*.¹⁹ El Estado Constitucional mexicano es el único en el mundo en el que, para efectos de cumplimiento de las cuotas electorales de género el Tribunal (TEPJF) ha creado nuevas reglas después de la promulgación de las mismas leyes electorales, es decir, que ha modificado materialmente las acciones afirmativas creadas originalmente por el legislador. Por ello resulta un tanto complejo encontrar parámetros hermenéuticos y argumentativos de comparación en relación con la labor que desempeña el TEPJF en su calidad de Tribunal con facultades materialmente jurisdiccionales.

Las acciones afirmativas entendidas son medidas para corregir o compensar una discriminación, presente o pasada, o para impedir que la discriminación se produzca en el futuro.²⁰ Estas operan a favor de las personas en situación de

17 El 19 de febrero de 2015, el TEPJF resolvió en el expediente: SUP-RAP-165/2013 (Caso MONEX), donde determinó que no existían elementos de prueba para determinar algún tipo de responsabilidad por compra de votos (coacción en el electorado), relacionados con la entrega en especie de tarjetas a militantes del Partido ganador de la elección presidencial de 2012.

18 Unión Europea, *EU election Expert Mission Mexico*, Informe Final, Elecciones generales de 1 de junio de 2012.

19 Peces-Barba, G. M., "De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las legislaciones", en DEL REAL, A. y LÓPEZ GARCÍA, J. A. *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 168; RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, Ma. F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 21; OLLERO, A., *Discriminación por razón de sexo*, CEPC, Madrid, 1999, pp. 20-23.

20 Martín Vida, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, (prólogo de Gregorio Cámara Villar), Civitas, Madrid, 2003, p. 35.

desventaja y tienen como objetivo reducir los niveles de desigualdad en relación con un grupo dominante.²¹ La característica o esencia fundamental que distingue las acciones afirmativas en materia de equidad de género en relación con las demás es la *transversalidad*, la cual se refiere al impacto que deben tener las medidas sobre un cuerpo normativo concreto.²²

En la primera parte se hablaba de la distinción que formula la doctrina en torno a los tipos de *acciones afirmativas* que existen como una forma de *discriminación inversa: flexible y rígida*.²³ Entendiendo por la primera, aquellos tratos que son formalmente desiguales, pero que persiguen una finalidad constitucionalmente legítima entre los ciudadanos considerados individualmente; mientras que las medidas *rígidas* se refieren a aquellas políticas que inciden directamente en ciertos grupos sociales en situación desfavorable,²⁴ que les permita superar su situación de inferioridad real.²⁵

La aplicación de las acciones afirmativas en México se encuentra enmarcada dentro de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación. En la doctrina se han distinguido una serie de requisitos sobre la fórmula del juicio de igualdad, es decir, para que la desigualdad esté justificada constitucionalmente (legítima), la misma debe reunir lo siguiente:

- a) Desigualdad de supuestos de hecho. Lo que legitima la diferencia de trato es que nos hallemos ante situaciones fácticas diversas, que permiten, por tanto, un tratamiento diferente. No son situaciones idénticas que exijan una actuación igual. Ahora bien, quien alega una vulneración del principio de igualdad debe aportar un término de comparación —*tertium comparationis*—, es decir, debe suministrar un elemento comparativo que muestre que en las mismas circunstancias otros han recibido un trato diferente.
- b) Finalidad constitucionalmente legítima. En primer término la diferencia de trato debe tender a lograr una finalidad, un objetivo. Ahora

21 *Ibid.*, p. 39.

22 Balaguer Callejón, María Luisa, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Cátedra, Madrid, 2005, p. 96.

23 Giménez Gluck, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 57.

24 Rosenfeld, Michel, "Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de los Estados Unidos", en VV. AA. *Mujer y Constitución en España*, *op. cit.*, pp. 83-102.

25 García Morillo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, V. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 171.

bien, además se exige que no sea un objetivo cualquiera, sino que el mismo debe ser constitucionalmente admisible, razonable desde el prisma constitucional. No se requiere que esa finalidad esté recogida expresamente en el texto constitucional en forma de valor, bien u otro derecho fundamental, sino simplemente se exige que el elemento teleológico perseguido no vulnere el sistema de valores que la propia Constitución consagra.

- c) Congruencia. La finalidad constitucionalmente legítima ha de ser congruente, es decir, debe existir una adecuación entre el medio empleado y los fines perseguidos. La medida debe guardar una directa y razonable relación con la finalidad perseguida; debe existir una relación lógica entre el trato desigual que se realiza y el fin a que se tiende.
- d) Proporcionalidad. La relación entre supuesto de hecho, trato diferente y fin perseguido debe ser proporcionada.²⁶

El cumplimiento al principio de igualdad sustantiva en sede judicial, a través de la aplicación del principio de proporcionalidad ha traído a la doctrina un debate muy fecundo. Luego entonces, se puede concluir que la concreción de la igualdad sustantiva como valor y principio constitucional depende directamente de la realización previa que se determine en la norma en sede legislativa, pero también de una ulterior concreción por el intérprete en sede judicial. Las *acciones afirmativas* merecen un cuidadoso y especial tratamiento a partir de un control más estricto de la labor que llevan a cabo los jueces constitucionales.

Normalmente suele ser el juicio de razonabilidad y proporcionalidad la herramienta argumentativa que han desarrollado los Tribunales Constitucionales en el mundo para analizar las posibles colisiones con otros principios o valores constitucionales en conflicto. Esto no supone que se elimine por completo la ambigüedad o indeterminación sobre la cual están confeccionadas las normas que puedan contener *acciones afirmativas o cuotas*, sino que el empleo del test de proporcionalidad y razonabilidad jurídicas permite al juez constitucional explorar de manera frontal los distintos escenarios de conflicto donde están involucrados dos o más principios constitucionales.

26 Iglesias Báez, Mercedes, *Estructura Orgánica y Derechos Fundamentales...* op. cit., pp. 166-167.

Conclusiones

Las cuotas de género han recibido el tratamiento de medidas de acción afirmativa tanto en la legislación nacional, la jurisprudencia y en ciertos sectores de la academia en México. En este sentido, la jurisprudencia más reciente del TEPJF ha establecido a la paridad de género como una “clausula intangible” del orden constitucional.²⁷ Si bien en una primera época el TEPJF se refiere al principio de igualdad sustantiva como el valor fundamental del orden jurídico y fundante de las medidas de acción afirmativa, es cierto también que al momento de realizar el ejercicio hermenéutico de la proporcionalidad dicho Tribunal eleva a nivel constitucional las reglas de la paridad consagradas en las leyes electorales y normas infralegales.

En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, como locales y municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.²⁸ Para ello, sostiene el Tribunal, deben seguirse los siguientes pasos o fases:

la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia, cuya aplicación no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando

27 Esto sucedió en el asunto relacionado con la sustitución de candidatos de la última elección legislativa extraordinaria a nivel federal para integrar el Congreso de la Unión en el Distrito 01, en Aguascalientes. Ver: Considerando Tercero, SUP-RAP-694/2015, p. 15.

28 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. Jurisprudencia 6/2015. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano

las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio. De esta forma, para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular, deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados.²⁹

El criterio anterior contiene diversos parámetros de interpretación, pero no dice mucho sobre la forma en que deben argumentar los Tribunales. En esencia, el Tribunal sostiene que debe ser la ponderación en cada caso concreto la que determine la prevalencia de uno u otro principio. Por tanto, nuestra propuesta se centra en revisar el actual marco normativo sobre el cual se han desarrollado las acciones afirmativas, ello debido a la inseguridad jurídica generada en gran parte a la falta ulterior de desarrollo legislativo y reglamentario. Quizá una nueva generación de reformas electorales a la paridad de género transforme de nueva cuenta el estado actual de cosas y permita tener a las mujeres mejores condiciones para el desarrollo pleno de sus Derechos Humanos.

Fuentes de consulta

- Aranda Álvarez, Elviro, Cuota de mujeres y régimen electoral, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas"-Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2001.
- Balaguer, M. L., Mujer y Constitución (La construcción jurídica del género), Ediciones Cátedra-Universidad de Valencia-Instituto de la Mujer-Madrid, 2003.
- Barrales, P. y Gomora, S., "Participación política de la mujer en México", Revista de Justicia Electoral, TEPJF, México, enero-junio, 2013.
- Barrére Unzueta, María Ángeles, Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres, Civitas, Madrid, 1997.
- Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 2003.
- Giménez Gluck, David, Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

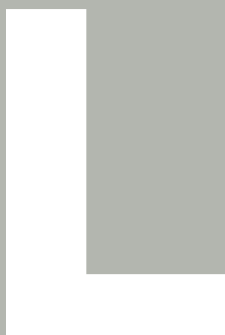
29 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA. Jurisprudencia 36/2015. Pendiente de publicación.

- Iglesias Bárez, Mercedes, Estructura orgánica y Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978, Ediciones Universidad de Salamanca, Centro de Estudios de la Mujer, Salamanca, 2ª. Ed., 2011.
- Lucía Amaral, María, "Las mujeres en el Derecho constitucional: el caso portugués", Mujer y Constitución en España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- Nohlen, Dieter, Gramática de los sistemas electorales. Una Introducción a la ingeniería de la representación, Tecnos, Madrid, 2015.
- Pérez Luño, Antonio Enrique, Dimensiones de la igualdad, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III, Madrid, 2005.
- Rosenfeld, Michel, "Igualdad y acción afirmativa para las mujeres en la Constitución de los Estados Unidos", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- Silva Rosales, Patricia, "El género en la sociedad" en AA.VV. Perspectiva de Género, (Julia del Carmen Chavez Cerapia coord.), Plaza y Valdez-ENTS-UNAM, México, 2004.
- Ventura Franch, Asunción, Las mujeres y la Constitución Española de 1978, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999.
- Ventura Franch, Asunción y SEVILLA MERINO, Julia, "Estado, derecho y estudios de género", en: Feminismo/s, Nº. 1, 2003 pp. 163-176.

Inhumana perversión. La trata de personas

Juan Ramírez Marín¹

Introducción



La **delincuencia organizada** es la actividad de un grupo de dos o más personas que actúa concertadamente durante cierto tiempo, con el propósito de cometer uno o más delitos graves o alguno tipificado con arreglo a la Convención de Palermo, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico, político u otro de orden material.²

A pesar de ser un problema global, la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organiza-

- 1 Doctor en Derecho. Director de Estudios Jurídicos del CEDIP.
- 2 Naciones Unidas (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (acceso el 14/06/2017).

do Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés), ha decidido no aportar una definición precisa del término “crimen transnacional organizado”, ni incluir una lista de los tipos de delitos que podrían constituirlo, con la finalidad de permitir una aplicación más amplia de la propia Convención a nuevos tipos de delito que emergen constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican.

Sin embargo, en el artículo 2(a) la Convención posee una definición de “grupo criminal organizado”:

- Integrado por tres o más personas, que no lo hicieron de manera aleatoria;
- Que ha existido por un periodo de tiempo;
- Actuando premeditadamente, con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento;
- Con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material.

La UNTOC cubre, únicamente, delitos “transnacionales”, un término amplio que se refiere no sólo a ofensas cometidas en más de un Estado, sino también a las que tienen lugar en un Estado, pero llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado, así como delitos cometidos en un Estado, que tienen un impacto substancial en otro.

De donde podemos desarrollar una definición de “crimen transnacional organizado”, como aquel que incluye virtualmente a todas las actividades criminales con fines de lucro, que tienen implicaciones internacionales.³

En 1929, el criminólogo norteamericano John Ladesco empleó por primera vez el concepto “delincuencia organizada” para designar las operaciones delictivas de la mafia, y se refirió a aquella delincuencia asociada, o aquella sociedad, corporación, sindicato, grupo, gremio, liga o coalición criminal; es la conjunción de esfuerzos de un grupo, con ayuda de la violencia, soborno, chantaje, intimidación y la fuerza, para realizar sus actividades ilegales.

Estas organizaciones cuentan con una dirección (colegiada o personal), y una jerarquía de individuos entrenados y disciplinados, que persiguen un mismo objetivo. La delincuencia organizada se alimenta de la falta de educación, la carencia de valores, la pobreza y la desigualdad, entre otros muchos factores. Su

3 Cf. Crimen Organizado. <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html> (acceso el 14/06/2017).

funcionamiento se basa en la aceptación de una especie de código de honor, tácito o explícito, entre cuyos preceptos suelen encontrarse obrar con secreto y la omertá. Hoy están mutando a organizaciones en red, que forman una netwar con lazos débiles y temporales entre los nodos.⁴

Diferentes tipos y grados de Delincuencia Organizada han existido siempre, pero hoy son entidades globales inmensamente ricas y poderosas, que constituyen uno de los problemas más grandes que sufre la humanidad en materia de seguridad.

Emplean despiadadas estrategias; su régimen económico habitual es el monopolio en las zonas de menor rendimiento económico y oligopolio en las de mayor rendimiento. Su ascenso ha dado lugar a cruentos enfrentamientos entre miembros de diferentes bandas, entre los que destacan la batalla entre Al Capone y Bugs Moran, que finalizó con la masacre de San Valentín (1929), en la que fueron asesinados los principales hombres de Moran; la lucha entre miembros de la mafia Colombiana, y en nuestros días, las luchas entre mafias mexicanas del narcotráfico.

En términos legislativos, por ejemplo, la **Ley C-95**, sección 467.1(1) canadiense define las organizaciones criminales como:

cualquier grupo, asociación o cualquier otro organismo que consta de cinco o más personas, ya sea formal o informalmente organizado,

- a) que tiene como uno de sus principales actividades de la comisión de un delito bajo esta o cualquier otra Ley del Parlamento con una pena máxima de prisión de cinco años o más, y
- b) cualquier o todos los miembros que participan o están, en los últimos cinco años, dedicados a la comisión de una serie de esos delitos.

La legislación mexicana, en el artículo 2º de la **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada** establece:

Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: terrorismo, delitos contra la salud (p. ej. tráfico de estupefacientes), falsificación o alteración

4 Ibid.

de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos; corrupción, pornografía, turismo sexual, tráfico de menores, lenocinio en contra de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, asalto, secuestro y **trata de personas**.⁵

Como vemos, el fenómeno de la trata de personas está considerado delincuencia organizada, y está catalogado como la esclavitud moderna, que concibe a la víctima como objeto mercantil, exclusivamente con fines de explotación. Hay una negación total a la calidad humana de la víctima y una connotación de dominio continuado, que ejerce el victimario; es a partir de dicho control cuando surge esa práctica de ejercer atributos de propiedad sobre una persona, a través de la cosificación de la víctima indefensa.⁶

La trata de personas es una práctica que destruye decenas de miles de vidas; es un delito que provoca un sufrimiento humano de dimensiones casi inimaginables, que, sin embargo, muchas veces se enfrenta al desconocimiento y la indiferencia públicos.⁷

Dijo John F. Kerry, siendo Secretario de Estado norteamericano:

La trata de personas es un insulto a la dignidad humana y un ataque a la libertad. Ya sea que estemos hablando de la venta de mujeres y niños por terroristas en el Medio Oriente, la trata sexual de niñas engañadas que dejan sus hogares en Europa Central, la explotación de trabajadores agrícolas en Norteamérica o la esclavización de pescadores en el Sudeste Asiático, cada una de las víctimas... tiene un nombre... Cada una de ellas fue despojada de sus derechos humanos más fundamentales.⁸

La esclavitud moderna no existe en un vacío. Está conectada a una serie de problemas del siglo XXI... como la persistencia de la pobreza extrema, la discriminación contra la mujer y las minorías, la corrupción y otras fallas de los gobiernos, el uso indebido de los medios sociales, y el poder... de la delincuencia organizada transnacional.⁹

5 *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. Diputados.gob.mx.

6 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *La Trata de Personas como violación de los Derechos Humanos: el Caso Mexicano*. CNDH, México, 2016, p. 11.

7 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *El fenómeno de la Trata de Personas*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2016, p. XIV.

8 *EUA. Informe sobre Trata de Personas de 2015*, p. 1. Versión electrónica (acceso el 30/mayo/2017).

9 *Ibidem*.

Es esa esclavitud que, por cierto, no tiene nada de moderna, la que debemos luchar por erradicar.

Definición del problema

La “trata de personas”, “trata de seres humanos” o “esclavitud moderna” son términos generales para referirnos a los actos concretos de reclutar, albergar, transportar, suministrar u obtener una persona para obligarla a realizar trabajos forzosos o comercio sexual, mediante el uso de fuerza, fraude o coacción.

En diciembre de 2000, en Palermo, Italia, representantes de más de 80 países se reunieron para acordar un nuevo marco jurídico internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada, aprobado después por la Asamblea General de la ONU. Uno de los elementos clave de ese régimen es un acuerdo detallado sobre la lucha contra la trata de personas: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños (**Protocolo de Palermo**), que entró en vigor en 2003 y es hoy el acuerdo internacional más influyente en esta materia, en el que participan 124 Estados miembros.¹⁰

El artículo 3 del Protocolo de Palermo ofrece una definición de trata de personas y otra de trata de niños:

- a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación sexual, los trabajos o servicios forzosos, la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación internacional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso

¹⁰ Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 12.

cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años

Como leemos, la trata de personas es un delito complejo que puede darse de muy diversas maneras. Existe una pluralidad de operaciones que pueden ser constitutivas del tipo penal. Esas acciones pueden darse conjunta o separadamente, de manera que no es necesario participar en todas las fases del proceso de la trata de personas para ser responsabilizado por ello. Basta con que se dé una de dichas acciones previstas. Tampoco es necesario que el fin se materialice para que se produzca la actividad criminal de la trata.¹¹

No es necesario pues, que se llegue a producir efectivamente la explotación de la persona, sino que es suficiente que las conductas del agente activo se realicen con el fin de lograr esa explotación, entendiéndola como que pretenda obtener o se obtenga algún beneficio o ventaja.

En otras palabras. la trata **no** es la explotación, sino la operación mercantil ilícita que tiene como fin explotar a una persona; esta explotación puede o no materializarse, pero con la sola existencia de dicha actividad comercial/criminal se actualiza el supuesto de la trata.¹²

De acuerdo con la Ley Modelo contra la Trata de Personas de la UNODC (oficina de Naciones Unidas contra la Doga y el Delito, por sus siglas en inglés), este delito tiene 3 componentes:

1. Las actividades o verbos rectores, que se refieren al reclutamiento, transporte, transferencia, retención o recepción de otra persona;
2. Los medios comisivos, como recurrir a amenazas, al uso de la fuerza y otras formas de coacción; al rapto, fraude, engaño, abuso de poder o condiciones de vulnerabilidad, o la concesión o aceptación de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona, por quien tenga autoridad sobre ella;
3. Los fines de explotación de esa persona.¹³

En Estados Unidos por ejemplo, la Ley de Protección de las Víctimas de Trata del año 2000 (Ley pública 106-386), y sus enmiendas (TVPA, por sus siglas en inglés),

11 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 13.

12 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 14.

13 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, pp. 18-19.

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), describen este servicio obligatorio con diversos términos, incluidos servidumbre involuntaria, esclavitud o prácticas similares, servidumbre por deudas y trabajo forzoso.¹⁴

Se puede considerar que una persona es víctima de trata, independientemente de si nació en estado de servidumbre, fue explotada en su propia ciudad, fue transportada a una situación de explotación, consintió previamente en trabajar para un tratante o participó en un delito como resultado directo de la trata. La trata de personas puede o no incluir el traslado. En el núcleo de este fenómeno está el objetivo del tratante de explotar y esclavizar a sus víctimas y la multitud de prácticas de coacción y engaño que utilizan para ello.¹⁵

El informe de UNODC del 21 de diciembre de 2016, describe que casi un tercio de las víctimas de trata de personas a nivel mundial son niñas y niños. Además, las mujeres y niñas comprenden el 71% de las víctimas.

La trata de personas con fines de explotación sexual y trabajos forzados continúan siendo las modalidades más detectadas de este delito. Sin embargo, existen también víctimas de trata de personas con fines de explotación de la mendicidad, matrimonios forzados o fraudulentos, obtención de beneficios públicos, o pornografía.¹⁶

Mientras mujeres y niñas tienden a ser víctimas de trata de personas con fines de matrimonios forzados o explotación sexual; hombres y niños son explotados para trabajos forzados en la industria minera, maleteros, soldados o esclavos. Mientras alrededor del 28% de las víctimas detectadas a nivel mundial son niñas y niños, en África subsahariana y América Central y el Caribe este grupo poblacional conforma el 62 y 64% de las víctimas, respectivamente.¹⁷

Los grupos armados cometen este delito en sus territorios de operación, forzando a mujeres y niñas a casarse o convertirse en esclavas sexuales, y obligando a hombres y niños a realizar trabajos forzados o a ser combatientes. Nadia Murad, Embajadora de Buena Voluntad de UNODC para la Dignidad de los So-

14 *EUA. Informe sobre Trata de Personas de 2015*, p. 3. Versión electrónica (acceso el 30/mayo/2017).

15 *Ibid*, p. 3.

16 Yury Fedotov, Director Ejecutivo de UNODC, al presentar el informe.

17 Cf. Niños y niñas, casi un tercio de víctimas de la trata de personas: Informe de UNODC. Nueva York/Viena, 21 de diciembre de 2016. (acceso el 23/05/2017).

breviadas de Trata de Personas, ha relatado su secuestro por los terroristas de ISIS, junto a otras miles de mujeres Yazidis en Irak.¹⁸

El informe de UNODC de 2016 incluye un capítulo que se enfoca en las conexiones entre la trata de personas, la migración y los conflictos.

Las personas que huyen de la guerra y la persecución son particularmente vulnerables a la trata de personas...La urgencia de su situación puede llevarlos a tomar decisiones migratorias peligrosas. El rápido aumento en el número de víctimas de trata de personas en Siria después del inicio del conflicto armado, es un ejemplo de cómo se desenvuelven estas vulnerabilidades.¹⁹

La trata de personas y los flujos migratorios pueden confluir en los países de destino. Factores como la delincuencia organizada transnacional en el país de origen y el perfil socioeconómico de la persona migrante pueden incidir en el incremento de la vulnerabilidad frente a la trata de personas.

El informe de UNODC habla sobre la multiplicidad de rutas para la trata de personas, incluidas aquellas a nivel nacional, entre países vecinos y hasta entre diferentes continentes. Más de 500 rutas fueron detectadas entre 2012-2014. Por ejemplo, las víctimas que van de África subsahariana y Asia sudoriental hacia un gran número de destinos, reportándose su detección en 69 países durante el periodo de elaboración de este informe.

“Alrededor de 158 (85%) países han criminalizado la trata de personas según las disposiciones del Protocolo (de Palermo), lo que representa una mejoría sustancial en comparación con 2003, cuando sólo el 18% de los países contaban con tales marcos normativos. Sin embargo, el índice de sentencias condenatorias se mantiene muy bajo y las víctimas no siempre reciben la protección y servicios que los países están obligados a proporcionarles.”²⁰

Es imperiosa la necesidad de invertir más recursos para identificar y asistir a las víctimas, así como mejorar las acciones del sistema de justicia penal para detectar, investigar y procesar judicialmente los casos de trata de personas.

18 Video de su intervención en el Consejo de Seguridad: <http://webtv.un.org/topics-issues/global-issues/watch/nadia-murad-basee-taha-unodc-goodwill-ambassador-on-trafficking-in-persons-in-conflict-situations-security-council-7847th-meeting/5255490683001>.

19 Yury Fedotov, Director Ejecutivo de UNODC, al presentar el informe.

20 Cf. Niños y niñas, casi un tercio de víctimas de la trata de personas: Informe de UNODC. Nueva York/Viena, 21 de diciembre de 2016. (acceso el 23/05/2017).

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

En la Declaración de Nueva York adoptada durante la Cumbre para los Refugiados y Migrantes en septiembre de 2016, se enfatizó que refugiados y migrantes corren el riesgo de ser víctimas de trata de personas, y que los países necesitan combatir este delito y el tráfico ilícito de migrantes.

En síntesis, la trata de personas, en todo caso, es un delito multiofensivo que genera violaciones graves al núcleo duro de los derechos fundamentales de las víctimas.²¹

Tráfico Humano

Datos de la OIT, muestran que más de 12.3 millones de personas en el mundo sufren situaciones laborales similares a la esclavitud. Cuatro millones son víctimas de la trata cada año, la mayor parte niñas, niños y mujeres. Entre el 10-30 % de mujeres víctimas de la trata son menores de edad. En América Latina, 2 millones de niñas, niños y adolescentes son víctimas de explotación sexual, comercial o laboral (mendicidad). En Centroamérica y el Caribe, el 64% de las víctimas son infantes, mientras que niños y niñas constituyen el 62% de las víctimas en África subsahariana.

Hay una evidente conexión entre la trata de personas y los grupos armados, quienes reclutan y secuestran a las personas más vulnerables y los migrantes en todo el mundo se encuentran en peligro constante, se han convertido en las principales víctimas de los llamados comerciantes de esclavos del siglo 21. Miles de hombres, mujeres y niños desaparecen de campos de refugiados en Europa y otras partes del mundo, ante la indiferencia internacional.²²

Según datos del año pasado de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo, generan ganancias anuales de más de US \$2 billones, cifra que equivale a 3.6% de todo lo que produce y consume el planeta en un año, o cuatro veces el PIB de Argentina o casi diez veces el de Colombia, dos países de ingreso medio alto a nivel mundial.

El último informe del Foro Económico Mundial (Foro de Davos) llega a una estimación menor —más de US\$1 billón—basado en una investigación de 2011

21 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 73.

22 71% de las víctimas de tráfico humano son mujeres y niñas. www.cinu.mx > Sala de Prensa, 21/dic/16 (acceso el 19/07/2017).

del *Global Financial Integrity* (GFI), un centro de investigaciones domiciliado en Washington, que elaboró un informe a partir de 12 actividades ilegales, de las cuales las cinco primeras son:

1. **Narcotráfico:** (US\$320,000 millones), incluidas las “zonas de silencio” en la guerra contra el narco en México
2. **Falsificación** (US\$250,000 millones)
3. **Trata de personas** (Tráfico Humano) (US\$31,600 millones)
4. **Tráfico ilegal de petróleo** (US\$10,800 millones), y
5. **Tráfico de vida salvaje** (US\$10,000 millones).

Si a estas cifras se le agregan otras actividades (desde tráfico de órganos hasta la venta de obras de arte), la suma se dispara a cuando menos, US\$650,000 millones.

Si se añade que la mayoría de las transacciones se hacen en efectivo, el lavado de dinero es en sí mismo, un gran negocio que explica el resto de ese más de US\$1 billón del que habla el Foro de Davos.

Por su parte, en su informe de 2014, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba que las ganancias privadas de este comercio ilegal eran de US\$150,000 millones, cifra que quintuplica la estimación del GFI.

Según la OIT, unos US\$99,000 millones se deben a uno de los dos grandes capítulos del tráfico humano: la explotación sexual. Los otros US\$51,000 millones corresponden a la explotación económica e incluyen trabajo doméstico, agrícola, construcción, industria, etcétera.

La diferencia en estimaciones se debe fundamentalmente a los años que se comparan y factores circunstanciales, como los eventos deportivos en el año de medición, pues el tráfico sexual genera más dinero y crece exponencialmente de la mano de grandes eventos, como una copa mundial de fútbol o unas olimpiadas²³ (paradojas del deporte global).

Sean cual sean las cifras (todas son enormes), el tráfico humano circula en una dirección similar al narcotráfico: del mundo en desarrollo al mundo desarrollado.

Los especialistas buscan distinguir entre el tráfico humano y el de inmigrantes, pero con frecuencia la frontera entre ambos es borrosa. Un inmigrante que no

23 Cf. Marcelo Justo. *Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo*. BBC Mundo, marzo de 2016. Versión en línea (acceso el 14/06/2017).

puede pagar los costos del viaje, y tiene que trabajar, con frecuencia de manera esclava, hasta liquidar lo adeudado es un ejemplo de la dificultad para diferenciar ambos fenómenos.

Actualmente, sólo una de cada cien víctimas de trata es rescatada de las redes de traficantes, lo que pone en evidencia la enorme tasa de impunidad de este ilícito. La trata es además, un crimen especialmente parasitario, que se alimenta de la vulnerabilidad, crece en tiempos de incertidumbre y se aprovecha de la inacción. Las personas atrapadas en conflictos armados y crisis humanitarias corren un alto riesgo de ser víctimas de explotación sexual, trabajos forzados, contrabando de órganos o esclavitud. Los traficantes aprovechan las miserias humanas y lucran con ellas; ya decíamos que hay un claro patrón que conecta la migración indocumentada con el tráfico de personas.²⁴

Algunos datos de América Latina

Veamos cómo funciona la trata de persona en algunos países hermanos:

A septiembre de 2015, en **Argentina**, más de 600 mujeres extranjeras fueron rescatadas de las redes de trata, lo que representó el 62% sobre un total de 1,017 casos, informó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero aún son muchas las jóvenes que permanecen desaparecidas.

En el barrio porteño de Constitución nació Madres Víctimas de Trata, una Asociación Civil integrada por familiares y amigos de chicas desaparecidas para ser prostituidas, porque denunciar, investigar y acceder a ayuda psicológica son algunas de las dificultades que enfrentan quienes buscan a una familiar secuestrada para ser explotada sexualmente.

Entre abril de 2008, cuando entró en vigencia la Ley 23.364 que establece las sanciones del delito contra la trata, hasta agosto de 2105, fueron rescatadas 9,025 personas, según cifras difundidas por el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.

El 51% de esas personas estaba en situación de explotación sexual, en tanto que el 49% era explotada laboralmente; del total, 90% era mayor de edad. Más del 85% son mujeres, adolescentes y niñas, quienes son explotadas sexualmente, obligadas a prostituirse.

24 *La trata es un crimen del que sólo se rescata al 1% de las víctimas, alerta la UNODC.* www.cinu.mx > Sala de Prensa > Noticias. 29/julio/2016 (acceso el 19(07/2017).

La línea telefónica nacional gratuita 145, que recibe llamados todo el año las 24 horas, atendió 5,300 telefonemas entre 2012 y agosto de 2015. Ese año, el 50% de las denuncias provino de Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, seguida por las provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa.

En diciembre del 2012, la Ley sufrió una nueva modificación, a raíz del impacto generado por el fallo que absolvió a los culpables de la desaparición de Marita Verón. Se eliminó la figura de consentimiento; se establecieron nuevos derechos para las víctimas y asistencia integral, buscando la adecuada reinserción de las mismas; se impulsó la creación del Comité Ejecutivo y el Consejo Federal para la Lucha de Trata y Explotación de Personas, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pero aún no estaba totalmente reglamentada en agosto de 2015.²⁵

Brasil es uno de los principales países de origen, destino y tránsito de hombres, mujeres y niños víctimas del tráfico sexual y trabajo forzado. Informes de la Policía Federal indican mayores índices de prostitución infantil en el noreste. En menor escala, mujeres de países vecinos, incluyendo Paraguay, han padecido explotación sexual. El turismo sexual infantil es un problema en centros turísticos y zonas costeras del noreste, cuyos consumidores provienen de Europa y, en menor grado, de Estados Unidos.

El 7 de octubre de 2016, el presidente Michel Temer firmó la Ley que reprime y endurece las penas para el tráfico de personas. Esta Ley establece medidas de atención y protección a las víctimas y señaló el 30 de julio como *Día Nacional de Lucha contra la Trata de Personas*. Señala que el delito de trata de personas se incluirá en el Código Penal, tipificado por las acciones destinadas a “agenciar, atraer, reclutar, transportar, transferir, comprar, acoger o recibir a una persona, por amenaza seria, violencia, coacción, fraude o abuso”. El texto detalla los efectos de esta práctica, que incluyen la extracción de órganos, tejido o cualquier parte del cuerpo; llevar a la persona a cualquier forma de servidumbre o trabajar en condiciones análogas a la esclavitud; la adopción ilegal y, la explotación sexual. Las sanciones van de 4-8 años, que pueden extenderse en casos específicos: si el delito ha sido cometido por funcionarios públicos o afecta a niños, adolescentes o adultos mayores. Están previsto también multas.²⁶

25 Cf. Milagros Moreni Nimer. *Trata de personas: el 50 % de las denuncias son de Buenos Aires y Capital*. [www.lanacion.com.ar/Sociedad/Trata de Personas](http://www.lanacion.com.ar/Sociedad/Trata-de-Personas) (acceso el 19/07/2017).

26 Cf. *Ley para combatir la trata de personas entra en vigor en Brasil* ampost.com.br/es/.../lei-de-combate-ao-trafico-de-pessoas-comeca-a-vigorar-no-brasil (acceso el 19/07/2017).

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

A fines de diciembre de 2016, la Corte Interamericana de Derechos Humanos publicó la sentencia del caso *Trabajadores da Fazenda (Hacienda) Brasil Verde vs Brasil*, condenando al Estado brasileiro por no garantizar la protección de 85 trabajadores sometidos a formas de esclavitud, además de no haber garantizado el acceso a la justicia de otros 43 trabajadores. La Corte ordenó al Brasil retomar las investigaciones sobre el caso, adoptar medidas para evitar que el delito de esclavitud prescriba y reparar a las víctimas por los daños inmateriales sufridos, pagando indemnizaciones pecuniarias a 127 trabajadores y a una trabajadora. Además de los 85 trabajadores rescatados, que recibirán 40,000 dólares cada uno, se suman otros 43 trabajadores, por denegación de justicia, los cuales recibirán 30,000 dólares cada uno. Esta sentencia de la CIDH es histórica, porque es la primera vez que la prohibición del trabajo esclavo se aplica en el continente.²⁷

Colombia ha sido identificada como territorio de origen de víctimas de trata de personas. Entre enero-diciembre de 2015 las principales finalidades de explotación fueron: sexual, trabajos o servicios forzados, mendicidad ajena y matrimonio servil.

En 2015, el Ministerio del Interior registró 71 víctimas de trata de personas, de las cuales 86% fueron mujeres y 14% hombres. 45 fueron víctimas de explotación sexual, 6 de matrimonio servil, 1 de mendicidad ajena y 19 de trabajos forzados.

Los casos registrados se concentraron en 19 departamentos: Atlántico, Magdalena, Cesar, Norte de Santander, Santander, Arauca, Boyacá, Antioquia, Choco, Caldas, Risaralda, Quindío, Cundinamarca, Valle del Cauca, Cauca, Huila, Putumayo, Caquetá y Guaviare.

Los principales destinos de explotación dentro del país son los departamentos de Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Atlántico. Los principales destinos de explotación en el exterior fueron República Dominicana, China, Chile, Ecuador, México, Argentina, Panamá, Paraguay y Emiratos árabes.²⁸

27 *Sentencia histórica de la Corte IDH condena a Brasil por trabajo esclavo y trata de personas.* liberata.org/sentencia-historica-se-condena-brasil-trabajo-esclavo-trata-personas/ 22/Diciembre/2016 (acceso el 19/07/2017).

28 Informe Global Trata de Personas. <https://www.unodc.org/colombia/es/.../2016/.../informe-global-trata-de-personas.html> (acceso el 10/junio/2017).

El caso mexicano

En México, el Protocolo de Palermo entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Esto motivó que a finales de 2007 (con cierto retraso), se expidiera la primera Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que retomó los elementos del tipo penal acordados en Palermo y se establecieron, por primera vez en el país, criterios para la creación y puesta en operación de una política criminal de prevención y sanción de ese ilícito; además creó una Comisión Intersecretarial encargada de elaborar un Programa Nacional para prevenir y sancionar ese delito.²⁹

Con la aprobación de esta ley se fortalecieron los esfuerzos en las entidades federativas, ya que algunas tipificaron este ilícito, y otras publicaron legislación local en la materia.³⁰

Para el año 2009, dado que diversas oficinas internacionales señalaron que México era un país de alta incidencia de este fenómeno delictivo, el Constituyente Permanente reformó la fracción XXI del art. 73 constitucional señalando la facultad exclusiva de la Federación:

Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y la forma de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Como consecuencia, el 14 de julio de 2012 se publicó la *Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* (Ley de Trata), que abrogó la todavía entonces reciente Ley del 2007.

De acuerdo con la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, por trata se entiende cualquier forma de explotación de una persona. Son responsables de estos delitos tanto los que retienen a la víctima, como los que posibilitan que esto ocurra.³¹

29 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 15.

30 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 16.

31 Cf. Denuncias por trata de personas se disparan 600% en México en 6 años. www.animalpolitico.com › Nacional (acceso el 24/05/2017).

Inexplicablemente, a pesar de que la reforma constitucional señalada fue posterior a la que reformó el título Primero sobre los Derechos Humanos (junio/2011) y posicionó los tratados de derechos humanos al rango de Ley Suprema de toda la Unión, esa nueva Ley de Trata tipificó este ilícito de forma diferente al Protocolo de Palermo, puesto que en su art. 10 incluye los medios comisivos (es decir, violencia o engaño en sus distintas modalidades, que tienen que ver con el elemento volitivo de la persona). Asimismo, incluye algunos verbos rectores que pueden ser reiterativos entre sí (por ejemplo, enganchar y captar).³²

Adicionalmente, de acuerdo con el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, éstos siempre deben ser cumplidos de buena fe por las partes (principio *pacta sunt servanda*); lo que implica que, al margen de cualquier conflicto de jerarquía entre normas, en materia de derechos humanos opera invariablemente el principio *pro personae*, que obliga a aplicar aquella norma que más beneficie a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, y que recoge el propio art. 1º de nuestra Constitución. Por ende, la nueva Ley de Trata, debió ajustarse estrictamente, o ser más favorable, que lo acordado en el Protocolo de Palermo.

En consecuencia, sin importar lo que señale su legislación interna, en materia de trata de personas, el Estado mexicano está obligado a aplicar la norma (interna o internacional) que más favorezca a las víctimas de ese delito. Pero obviamente, sin demérito de lo anterior, los Estados parte de un tratado de derechos humanos también tienen obligación de adecuar su legislación interna a la normativa internacional, lo que México **no** ha hecho.³³

Más aun, el Protocolo de Palermo, en su art. 5 exige que los Estados miembros tipifiquen el delito de trata de personas retomando la definición de los tres elementos ya comentada. También exige que se penalice la tentativa, la participación como cómplice y la organización o dirección de otras personas con fines de trata de personas.

Tanto la tipificación de estos delitos, como su tratamiento penal requieren de precisión técnica para que las conductas a incriminar sean claras y precisas, sin margen para lagunas. Las conductas deben estar ajustadas a formas verbales incuestionables para lograr que sean típicas, antijurídicas y culpables, pues para determinar la responsabilidad penal es fundamental la fijación del tiempo,

32 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, pp. 17-18.

33 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 19.

modo y lugar de la comisión del delito.³⁴ Todo eso debe ser escrupulosamente previsto por los legisladores mexicanos.

Por ello la Ley Modelo de la UNODC propone la tipificación siguiente:

1. Toda persona que:
 - a) Reclute, transporte, transfiera, retenga o reciba a otra persona;
 - b) Recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o aceptación de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra;
 - c) Con fines de explotación de esa persona; será culpable de un delito de trata de personas y, tras la condena, estará sujeta a pena de prisión de (número de años conforme a la clasificación de delitos graves) y/o multa de hasta... (una multa de la categoría).

Esta definición ya había sido incorporada en el derecho mexicano a partir de la ratificación del protocolo de Palermo y la Ley de Trata del año 2007, además de haber sido analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria siguiente:³⁵

Décima Época. Registro: 2002430. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 2. Materia(s): Penal. Tesis: I.9o.P.20 P (10a.). Página: 1582

TRATA DE PERSONAS. LA DEFINICIÓN DE ESTE DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 188 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL COINCIDE, EN ESENCIA, CON LA CONVENIDA POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN EL ARTÍCULO 3, INCISO A), DEL PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (PROTOCOLO DE PALERMO). El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo, que obliga al Estado Mexicano a prevenir, reprimir y sancionar dicho delito, al haber sido suscrito por México en dos mil, coincide en esencia, con lo

34 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 20.

35 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 23.

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

que prevé el artículo 188 Bis de Código Penal para el Distrito Federal; instrumento que prevé una definición de trata de personas convenida por la comunidad internacional, al ser un delito que atenta contra los derechos humanos, ya que vulnera la esencia misma de la persona (vida, libertad, integridad y dignidad). Conforme a dicho protocolo, la trata de personas puede significar el reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, bajo amenaza o por el uso de la fuerza u otra forma de coacción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o una posición de vulnerabilidad, o recibir pago o beneficios para conseguir que una persona tenga bajo su control a otra, para el propósito de explotación. Definición de la que se advierten tres elementos constitutivos esenciales de dicho ilícito, a saber: a) La actividad: entendida como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas; b) El medio: es la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima; y c) El propósito: la explotación de una persona.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 79/2012. 28 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

Por lo tanto, **no** hay explicación racional, **ni** pretexto jurídico, para que la legislación vigente **no** se ajuste de inmediato a estas directivas.

En México la explotación de personas con fines sexuales o laborales se disparó en el último sexenio. Datos oficiales de la Procuraduría General de la República (PGR) revelan que en 2008-2014 el número de averiguaciones por trata creció más del 600%. Casi medio millar de víctimas, principalmente mujeres y menores de edad han sido rescatadas de condiciones de maltrato.³⁶

Este fenómeno está extendido en todo el país. Aunque Jalisco, Baja California Sur y San Luis Potosí no han reportado situaciones de trata, según revela la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los datos de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) muestran que a nivel federal, hay casos prácticamente en todas las entidades del país.

De los cinco estados con más denuncias por trata, cuatro están en la zona centro: ciudad de México, estado de México, Tlaxcala y Puebla. A ellos se suma Chiapas, por la vulnerabilidad de los migrantes.

36 Cf. Denuncias por trata de personas se disparan 600% en México en 6 años. www.animalpolitico.com > Nacional (acceso el 24/05/2017).

Investigaciones federales y estatales han descubierto que en Tlaxcala operan redes de tratantes que se dedican a cooptar a mujeres, principalmente para traerlas a la capital del país, donde son recluidas en centros de explotación sexual. Varias de estas redes tienen conexión con otras en el extranjero. Del 2008 a la fecha, la FEVMTRA ha documentado 48 investigaciones relacionadas con células que operan en el extranjero.³⁷

En marzo del 2014 la PGR dio un golpe a una banda de este tipo, al detener a tres integrantes de una familia en Tenancingo, Tlaxcala, los cuales enganchaban a mujeres mayores o menores de 18 años, con engaños. Los hombres de la familia involucrada engañaban a las jóvenes, prometiéndoles matrimonio y las embarazaban. Después utilizaban a sus hijos como “medio de coacción” para forzarlas a prostituirse en la Ciudad de México y en Texas y Nueva York, en Estados Unidos.

En Chiapas, FEVIMTRA ha iniciado 68 averiguaciones previas por trata de personas relacionadas principalmente con víctimas migrantes. Uno de los casos más significativos ocurrió en mayo del 2011, cuando la Fiscalía desenmascaró a dos funcionarios del Instituto Nacional de Migración en Ciudad Cuauhtémoc, quienes prostituían a jóvenes migrantes centroamericanas.

Las mujeres siguen siendo el principal blanco de las bandas de tratantes. De las casi 500 víctimas rescatadas registradas por la Fiscalía, solamente 61 (12%) fueron hombres.

También los menores de edad son blanco de las redes de tratantes. En promedio, cuatro de cada 10 víctimas rescatadas, fue una joven menor de 18 años.

De acuerdo con el diagnóstico de Naciones Unidas sobre México, la explotación sexual es la forma más común y le siguen los casos de personas sujetas a trabajos forzados, la venta de niños y niñas, y el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada. La ONU advirtió que prácticamente cualquier persona en nuestro país puede ser víctima de este delito.

De acuerdo con la Ley vigente, la trata de personas es un delito grave en México. Las sentencias para quien sea hallado culpable pueden alcanzar hasta los 30-40 años de prisión, sin derecho a obtener beneficios de pre-liberación.

Pero la PGR reportó menos de 125 personas detenidas y consignadas, es decir, apenas una por cada siete averiguaciones en promedio.

37 Cf. Denuncias por trata de personas se disparan 600% en México en 6 años.
www.animalpolitico.com › Nacional (acceso el 24/05/2017).

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

En otros términos, el problema **no** está en la legislación, sino las investigaciones. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó que apenas el **7.2%** de las averiguaciones federales y locales por trata de personas terminan en una sentencia condenatoria.

Rosi Orozco, ex diputada federal y presidenta de la asociación civil *Unidos contra la Trata*, dijo que a nivel federal, los resultados de la Fiscalía especial, que en esta administración ha erogado 250 millones de pesos, son pobres, y además, sólo ocho Estados han transparentado sus resultados en materia de prevención y persecución de estos delitos.

Paradójicamente, el avance tecnológico no ha ido a la par con el respeto a los derechos humanos, pues los tratantes de personas hacen uso de las nuevas tecnologías para facilitar sus operaciones a nivel global.³⁸

FEVIMTRA dio a conocer la estadística actualizada, de enero del 2008 a mayo de 2017, con un total de 707 averiguaciones por trata de personas iniciadas ante el Ministerio Público Federal. En promedio, un caso cada cuatro días, y parecen pocos frente a la magnitud del problema.

Mientras en 2008 la Fiscalía registró 25 casos, para el 2010 sumaron 97 averiguaciones, es decir prácticamente el triple. En 2014 ascendieron hasta 178, un crecimiento del **602%**. Para 2015, sólo de enero a mayo se abrieron 56 averiguaciones previas por trata. Los estados de la zona centro del país, junto con Chiapas suman 359 averiguaciones iniciadas, es decir, casi la mitad de todas las que existen a nivel nacional.

En el caso de explotación de menores, existen pocos datos en México del área de procuración y administración de justicia, donde el 83% de las víctimas corresponde a fines de explotación sexual, el 13% a explotación laboral, el 3% a explotación mixta (laboral y sexual) y sólo 1% a otras formas de explotación (que incluye a menores).

Las estimaciones más conservadoras, de acuerdo con la CNDH, calculan entre 16,000-20,000 niñas y niños sujetos a esclavitud sexual; sin embargo, otros estudios señalan que el número de menores de ambos sexos sujetos a explotación sexual asciende a 70,000, de los cuales 50,000 en zonas fronterizas. Respecto del total de víctimas, oscilan entre 50,000-500,000.³⁹

38 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *El fenómeno de la Trata de Personas*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2016, p. XIV.

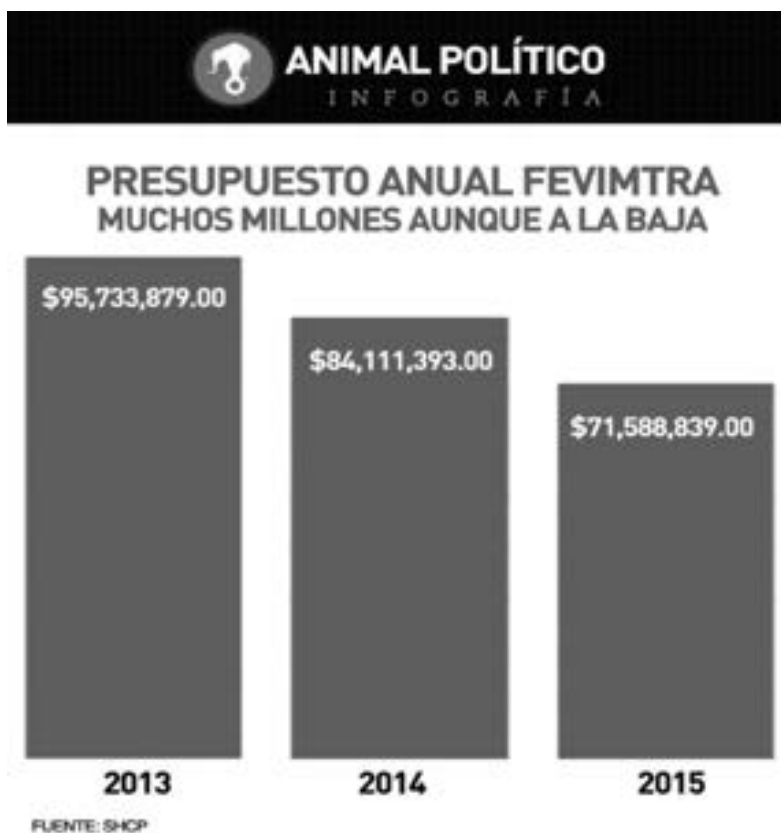
39 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 32.

Esto refleja la terrible realidad que viven cotidianamente decenas de miles de niños y adultos en nuestro país.

40



40 Las denuncias por trata de personas se disparan 600% en México en 6 años. www.animalpolitico.com > Nacional (acceso el 10-12/06/2017).



Derecho a la Reparación Integral del Daño

Precisamente por ser la trata de personas un delito tan grave, que afecta a las víctimas desde muchos puntos de vista, que las convierte en objetos de explotación y lacera todos sus derechos fundamentales: la libertad en todos sus aspectos, la vida, la seguridad, la salud física y mental, su patrimonio, su familia, etcétera, el artículo 6º del Protocolo de Palermo, denominado *Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas*, establece:

41 Las denuncias por trata de personas se disparan 600% en México en 6 años. www.animalpolitico.com > Nacional (acceso el 10-12/06/2017).

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.
2. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:
 - a) Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;
 - b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa;
3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:
 - a) Alojamiento adecuado;
 - b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;
 - c) Asistencia médica, psicológica y material; y
 - d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.
5. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.
6. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.
7. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

La reparación integral del daño, según la CNDH, se compone de:⁴²

Componente	Contenido
Sanción al responsable	Conforme a la ley, adecuada al hecho victimizante
Daño moral	Conforme a la equidad; incluye los sufrimientos y aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas; el menoscabo de valores significativos para las personas y toda perturbación no susceptible de medición pecuniaria
Daño al proyecto de vida	Pérdida de oportunidades, en particular la educación y prestaciones sociales
Garantías de no repetición	Acciones que den a la víctima la tranquilidad de que los hechos que sufrió no se repetirán

En México, la Ley General de Víctimas, publicada en 2015 (posterior a la Ley de Trata de 2012), resulta mucho más específica sobre la **reparación integral**, pues preceptúa:

Artículo 26. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la **reparación integral** comprenderá:

- I. La **restitución** busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;
- II. La **rehabilitación** busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. La **compensación** ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;
- IV. La **satisfacción** busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;
- V. Las **medidas de no repetición** buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

42 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, p. 83.

- VI. Para los efectos de la presente Ley, la **reparación colectiva** se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Las medidas de reparación integral previstas en el presente artículo podrán cubrirse con cargo al Fondo o a los Fondos Estatales, según corresponda.

En consecuencia, la Ley de Trata de 2012, pese a ser muy reciente, también está atrasada en este rubro y quizá fuera mejor reformarla para remitir este capítulo a la Ley General de Víctimas.

Lamentablemente, no obstante lo previsto en la Ley General de Víctimas, en el país no hemos logrado proporcionar la reparación integral a todas las víctimas de los delitos, incluida la trata de personas.

Una Ley que no alcanza

Según algunos autores, la Ley de 2007 no respondió a las necesidades en esta materia, por lo que tuvo que ser abrogada, pero aun con la expedición de la Ley vigente los esfuerzos para prevenir y sancionar la trata de personas, así como para proteger y asistir a las víctimas siguen demostrando deficiencias y contradicciones que derivan en graves confusiones en la dogmática penal, que lamentablemente repercuten en la impunidad de los autores, así como en la criminalización y revictimización de las víctimas. Todo esto, debido a la confusión con otros tipos legales, la omisión para integrar adecuadamente el tipo penal, la doble punición de conductas y la exclusión de diversas finalidades del delito, entre otras fallas.⁴³

43 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *El fenómeno de la Trata de Personas*. Instituto

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

Además, en la Ley General de Trata de 2012 se realizó una tipificación que no cumple con los elementos mínimos establecidos por el Protocolo de Palermo, sobre todo en los siguientes aspectos:⁴⁴

Elementos	Estándar del Protocolo de Palermo	Ley General de Trata	Comentarios
Verbos rectores	1. Captar, transportar, trasladar, acoger, recibir. 2. Vender, ofrecer, entregar o aceptar. 3. Substraer, trasladar o retener	Captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar	Los verbos <i>captar</i> y <i>enganchar</i> son esencialmente la misma conducta. Sustituye <i>vender</i> por <i>entregar</i> y <i>aceptar</i> por <i>recibir</i> , que esencialmente son los mismos. Falta el verbo <i>retener</i> .
Medios comisivos	Recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o aceptación de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.	No contiene	No armonizada con el estándar internacional, por la falta de un elemento esencial que atiende a la comisión de los sujetos pasivos y las formas de comisión del ilícito.

Por lo comentado, entre otras razones, la Ley mexicana de 2012, pese a su extensión (contiene 126 artículos), **no** cumple cabalmente su cometido.

Por otro lado, para 2016, solamente 25 entidades federativas (las dos terceras partes) han armonizado su legislación con la Ley General contra la Trata, lo que significa que un tercio del país (11 entidades federativas), mantienen un rezago en la materia.⁴⁵

Todo esto dificulta todavía más la prevención, persecución y sanción de estos delitos.

Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2016, p. XIX.

44 Cf. Héctor Alberto Pérez Rivera. *Ob. Cit.*, pp. 25-28.

45 Simón Pedro Izcara Palacios y Karla Lorena Andrade Rubio (coords). *Migración Indocumentada y Trata de Personas*. Fontamara, México, 2016, p. 208.

Pobre eficacia y mucha opacidad

Según datos de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, únicamente 124 personas han sido consignadas por su presunta responsabilidad en el delito de trata de personas. Si se cruza este dato con el de averiguaciones previas iniciadas, la proporción es de apenas una persona detenida por cada siete investigaciones iniciadas. La Fiscalía rehúsa informar cuántas de esas personas han sido sentenciadas, argumentando que eso es competencia del Poder Judicial. Del total de personas detenidas, FEVIMTRA acusó a 56 (la mayor proporción), por beneficiarse de la explotación de las víctimas a través de actividades sexuales remuneradas.

En mayo pasado la CNDH urgió al gobierno federal y a los gobiernos estatales para que agilicen los esfuerzos encaminados a combatir la trata, ya que la impunidad sigue siendo el común denominador en este delito.

De acuerdo con la Comisión, hay 2,105 averiguaciones previas abiertas por trata de personas en el país, tanto a nivel federal como estatal, pero de ellas apenas 756 fueron consignadas ante un juez. Peor aún, solo hay registro de 152 sentencias condenatorias (nueve del fuero federal y 143 del local), apenas una eficacia del 7.2% en el combate a la trata de personas.

A nivel estatal, la ciudad de México acumula más sentencias por trata con 85, seguido de Chiapas con 55, Puebla con 20 y estado de México con 13.

En los estados no hay homologación de procedimientos sobre la sistematización o desagregación de la información. En los casos de migrantes, los datos que recoge el Instituto Nacional de Migración **no** coinciden con los de FEVIMTRA.

Chasel Colorado, vocera de Amnistía Internacional, dijo que es vital que se fortalezcan los procesos de investigación. Las oportunidades de desarticular redes de trata se pierden en México, porque no hay diálogo entre autoridades de distintos niveles e incluso entre las mismas instancias federales.

Amnistía Internacional considera vital fortalecer programas de protección a testigos, capacitar a funcionarios, y los programas de atención a víctimas. En el caso de migrantes, es inadmisibles que cuando un extranjero es rescatado de una red de trata se le re-victimice llevándolo a una instalación migratoria, en vez de canalizarlo a un refugio con atención especializada.⁴⁶

46 Ibidem.

Rosi Orozco señaló que a nivel federal y pese a los recursos que se le han destinado a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, los resultados son mínimos: menos de una decena de sentencias.

En marzo pasado, poco más de cien organizaciones civiles solicitaron a todos los estados del país un informe pormenorizado sobre la prevención y persecución de la trata de personas y la protección de las víctimas. A la fecha solamente han respondido Guanajuato, Coahuila, Quintana Roo, Chiapas, Baja California Sur, Veracruz, Oaxaca y Baja California (...) el colmo son Campeche, Tabasco y Querétaro, que ni siquiera han designado a alguien para atender estos cuestionamientos, una muestra de total falta de voluntad.

En su más reciente informe Naciones Unidas consideró urgente reducir la impunidad, armonizar las leyes locales con la Ley General para Prevenir la Trata y esta a su vez, con las disposiciones internacionales en torno al Protocolo de Palermo.

Reporte sobre Tráfico de Personas 2016⁴⁷

El Departamento de Estado norteamericano emitió recientemente su Reporte anual sobre Tráfico de personas en 2016, donde deja clara la situación en México: señala que seguimos siendo país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual (trata sexual) y trabajo forzado (trata laboral). Los grupos más vulnerables son mujeres, menores, indígenas, personas con discapacidades físicas e intelectuales, migrantes y personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI).

Se explota con fines sexuales a compatriotas (mujeres, niños, hombres y personas transgénero); hombres, mujeres y niños mexicanos son también sometidos a explotación laboral en agricultura, servicio doméstico, manufactura, elaboración de alimentos, construcción, mendicidad forzada, economía informal y venta callejera, en México y en Estados Unidos. Normalmente, las víctimas son seducidas por reclutadores que se valen del fraude, relaciones románticas engañosas, o extorsión, por ejemplo, mediante la retención de documentos de identidad, amenazas de denunciar la calidad migratoria o perjudicar a familiares.

47 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

La gran mayoría de víctimas extranjeras en México son mujeres y niños centro y sudamericanos y del Caribe, Europa Oriental, Asia y África; algunas tenían como destino final Estados Unidos. Persiste el turismo sexual con menores, especialmente en zonas turísticas y frontera norte. Muchos turistas involucrados provienen de Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, aunque también hay mexicanos.

La delincuencia organizada lucra con la trata sexual y obliga a hombres, mujeres y niños, mexicanos y extranjeros, a cometer actos ilícitos, asesinar, ser vigilantes y participar en la producción, transporte y venta de drogas.

La corrupción relacionada con trata de personas—en particular, las fuerzas del orden, autoridades judiciales (federales y locales) y migración— es motivo de grave preocupación. Algunos funcionarios exigen sobornos y servicios sexuales de adultos y menores víctimas de trata sexual; extorsionan a migrantes irregulares y víctimas de trata; falsifican documentos de las víctimas; amenazan con enjuiciarlas si no denuncian formalmente a los tratantes; aceptan sobornos de tratantes; facilitan el cruce de fronteras; dirigen o frecuentan prostíbulos, y no intervienen ante la comisión de delitos relacionados con trata de personas, incluso en establecimientos de explotación sexual.⁴⁸

El Gobierno mexicano **no** cumple las normas mínimas el combate de la trata de personas. Tampoco informó haber condenado a 86 acusados de trata de personas, incluidos algunos de trata laboral. En ocasiones, los datos sobre la identificación de víctimas y la labor de las fuerzas del orden fueron poco fiables, y no quedó claro cuántas condenas mencionadas guardaron relación con la trata, conforme la define el derecho internacional, aunque la recopilación de datos mejoró en 2015.

La complicidad de las autoridades siguió siendo un grave problema que, en gran medida, seguía sin abordarse. El gobierno proporcionó fondos para prestar servicios a las víctimas de trata, y abrió el primer albergue del país financiado por un gobierno estatal y organizaciones privadas. Pero los albergues son insuficientes y los servicios para víctimas virtualmente inexistentes en gran parte del país, lo que dejó a víctimas en riesgo de volver a ser explotadas. Las autoridades federales y estatales realizaron una variedad de gestiones de prevención de trata, entre ellas nuevas iniciativas para prevenir la trata laboral.⁴⁹

Descrita la problemática, el Reporte da las siguientes:

48 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

49 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

Recomendaciones

Aumentar entre otras acciones, el financiamiento público para servicios especializados de asistencia a víctimas y refugios; intensificar la labor de investigación y enjuiciamiento de quienes cometen delitos relacionados con la trata; condenar y sancionar a los tratantes y a funcionarios públicos cómplices; elaborar procedimientos estandarizados y capacitar a todos los funcionarios para que identifiquen y refieran a las víctimas a servicios de protección y asistencia; enmendar las leyes contra la trata de personas en los ámbitos federal y estatal, de modo que reflejen el derecho internacional; aumentar la capacidad de las unidades especializadas, para que respondan eficazmente, con mayor financiamiento y capacitación; ejercer mayor control para que no se coaccione a las víctimas para que declaren contra los tratantes y que no se las trate como tales; mejorar la recopilación de datos; brindar protección eficaz a testigos y víctimas que declaran contra tratantes; perfeccionar mecanismos de coordinación entre autoridades federales, estatales y locales.

El Reporte indica que el gobierno siguió aplicando las leyes de trata de personas irregularmente. El número de condenas por trata aumentó en los niveles federal y estatal, pero no quedó claro cuántas guardaban relación con la trata conforme se define en el derecho internacional. La complicidad generalizada de autoridades en la comisión de delitos relacionados con la trata, en particular la policía y otras autoridades locales, socavó la persecución de esos ilícitos.

La Ley General de 2012 prohíbe la trata en todas sus formas e impone penas de 5-30 años de prisión, suficientemente severas y acordes con las prescritas para otros delitos graves. No obstante, a diferencia del derecho internacional, la Ley considera el uso de la fuerza, fraude y coacción como factores agravantes, en lugar de elementos básicos del delito y tipifica la adopción ilegal sin fines de explotación, como trata de personas. Quienes pudieron haber sido obligados a cometer actividades ilícitas por grupos delictivos no se consideran posibles casos de trata, a pesar de los indicios de fuerza o coacción. Las autoridades federales tienen competencia sobre todos los casos de trata internacional, por hechos que guardan relación con la delincuencia organizada y los que derivan de acusaciones contra funcionarios. Los estados investigan los demás casos. Catorce de 31 estados han armonizado sus leyes relativas con la Ley federal, con lo cual pueden resolver incongruencias, mejorar las investigaciones y los juicios. La legislatura de Chihuahua aprobó una ley de protección a víctimas que prevé

la prestación de servicios legales, médicos y psicológicos a víctimas de delitos contra los derechos humanos, incluida la trata. La legislatura de Baja California introdujo un proyecto de ley para identificar víctimas y exigir que las fuerzas del orden inspeccionen establecimientos comerciales sospechosos. Pese a que la Ley de 2012 obliga a los Estados a establecer un fiscal dedicado a la trata de personas, muchos carecen de fondos para hacerlo.

Basadas en la definición de trata de la Ley de 2012, las autoridades iniciaron 250 investigaciones federales y 415 investigaciones estatales, y detuvieron a 674 personas, comparadas con las 253 investigaciones federales y las 196 estatales registradas en 2014.⁵⁰ Notificaron el enjuiciamiento de 578 personas en 2015 (414 hombres y 157 mujeres), y condenaron de 86 tratantes relacionados con 36 casos en 2015. No hubo informe sobre el número de juicios o condenas por trata de personas en 2014. Según la prensa, las sentencias fueron de 15 a 58 años de prisión, aunque no quedó claro cuántas fueron por delitos relacionados con trata, como lo define el derecho internacional. Tampoco dieron información sobre la duración de las sentencias. Aproximadamente 2% de los casos de trata terminaron en condenas, porcentaje congruente con el altísimo índice de impunidad en México.

Según las ONG, la policía realizó redadas para detener personas dedicadas a la prostitución y migrantes indocumentados, en lugar de identificar a víctimas de explotación sexual o laboral. Algunos funcionarios fusionaron el concepto de trata con los de tráfico de migrantes y prostitución. Las investigaciones y juicios a menudo sufrieron demoras, mientras las autoridades decidían qué fiscalía era competente o coordinaban con funcionarios de otras jurisdicciones. Dado que algunos funcionarios no comprenden la trata de personas, algunas causas se iniciaron por delitos menores y los tratantes fueron absueltos. Las autoridades mantuvieron estrecha colaboración en la materia con sus homólogos de Estados Unidos y se asociaron en al menos 6 operaciones policiales conjuntas, logrando identificar casi 60 víctimas y arrestar a 18 sospechosos. Un grupo de trabajo mexicano intercambió información sobre investigaciones de trata de personas y tráfico de migrantes, con homólogos norteamericanos. Algunos organismos del gobierno federal ofrecieron cursos de capacitación contra la trata,

50 Hubo casos notables, como el arresto de cinco presuntos tratantes por someter a una mujer a trabajo forzado en una tintorería; el arresto de cinco sospechosos en una compañía agrícola por la explotación con fines laborales de 228 adultos y 78 menores; el arresto de varios gerentes de una plantación de café por la explotación laboral de niños indígenas guatemaltecos, y múltiples delitos de trata sexual que se sospecha cometieron familiares y organizaciones delictivas.

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

con fondos extranjeros, aunque la mayoría fueron dictados por representantes de gobiernos extranjeros y miembros de la sociedad civil.⁵¹

A pesar de que constantemente se informó sobre la complicidad generalizada de autoridades, **no** hubo informes sobre enjuiciamiento, **ni** condena de empleados gubernamentales cómplices de trata en 2015; el gobierno tampoco ha informado sobre la condena de un funcionario cómplice desde 2010. Un empleado municipal buscado por trata en Oaxaca fue arrestado en 2014, pero **no** hay progreso del caso, **ni** nuevas investigaciones por complicidad de funcionarios iniciadas en 2015; **ni** información sobre la investigación iniciada en 2013 contra dos policías de Tijuana por explotar a una víctima de trata sexual; **ni** sobre la investigación iniciada en 2012 contra un empleado de Chihuahua, acusado por trabajo forzado.

El gobierno siguió ofreciendo limitados servicios especializados para víctimas de trata. Fuentes oficiales indicaron haber identificado 1,814 víctimas en 2015: 784 sometidas a trata sexual, 470 a trabajo forzado, 382 a mendicidad forzada, 17 a delincuencia forzada y 161 cuyo objeto de explotación no era claro; en comparación con 1,842 identificadas en 2014. Los agentes de migración usaban un largo cuestionario sobre derechos humanos para identificar a posibles víctimas de trata y algunas instituciones gubernamentales tenían procedimientos informales de remisión de víctimas, pero la mayoría de funcionarios carecía de pautas claras para identificarlas y remitirlas a servicios de atención. Las ONG cuestionaron la capacidad gubernamental para identificar con precisión a víctimas de poblaciones vulnerables, como trabajadores migrantes y personas dedicadas a la prostitución. Según expertos, a menudo los funcionarios no diferenciaron entre víctimas de trata sexual y mujeres dedicadas a la prostitución —en parte, por la excesiva generalidad de la Ley contra la trata— y por ello no fueron fiables las estadísticas sobre víctimas. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) proveyó un protocolo a funcionarios, que resume las disposiciones de asistencia a víctimas; pero las ONG indicaron que era inoperante.⁵²

En 2015, la CEAV erogó 47 millones de pesos en asistencia a víctimas de delitos, incluida trata de personas. Organismos federales y estatales ofrecen servicios de emergencia (atención médica, servicios alimentarios y alojamiento temporal), a

51 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

52 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

algunas víctimas. El alcance y calidad de dichos servicios a más largo plazo varían, y pueden abarcar servicios médicos, psicológicos y legales. No quedó claro cuántas víctimas recibieron otros servicios, como refugio; los servicios especializados para víctimas de trata siguieron siendo insuficientes en casi todo el país. En 2014 se elaboró un protocolo federal de asistencia a víctimas, pendiente de implementación. Algunos estados también elaboraron protocolos para atender víctimas de trata. Fueron particularmente escasos los servicios gubernamentales para hombres víctimas de trata y víctimas sometidas a trabajo forzado. Los albergues para menores de 13 años y mujeres víctimas de violencia de género no indicaron cuántas víctimas de trata atendieron en 2015. La FEVIMTRA mantiene un refugio de alta seguridad en la Ciudad de México hasta para 50 mujeres, que participaban en el proceso judicial contra sus explotadores. El refugio albergó un número indeterminado de víctimas de trata durante un máximo de 3 meses. Las mujeres podían tener a sus hijos en el albergue, pero no podían salir solas, supuestamente por seguridad. Algunas ONG plantearon preocupación por las posibles consecuencias traumáticas de ello. FEVIMTRA recibió \$93'376,000 en 2015, en comparación con 10 millones de pesos en 2014, para asistir a mujeres víctimas de violencia extrema, incluida la trata. El estado de Puebla abrió el primer albergue público-privada del país. La mayor parte de la asistencia especializada en albergues fue brindada por ONG, muchas con fondos extranjeros y privados. Algunos albergues dependían de la fiscalía para identificar víctimas y el número de alojadas determinaba los fondos que recibían. Algunos observadores sugirieron que eso creaba un incentivo para retener a aquellas víctimas que aguardaban la conclusión de su caso y podían poner en riesgo la independencia y sostenibilidad del albergue. Fue deficiente la coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en los servicios para víctimas. En 2014, la red consular mexicana en Estados Unidos prestó apoyo a 31 víctimas de trata laboral y a un número indeterminado de trata sexual.⁵³

Numerosas víctimas de trata no se identificaron, y pocas presentaron denuncias o prestaron asistencia en investigaciones y juicios por temor, carencia de servicios especializados y falta de confianza en las autoridades. Si bien las leyes mexicanas protegen a las víctimas por actos ilícitos cometidos como consecuencia directa de su sometimiento, las ONG informaron que las víctimas acababan detenidas o sancionadas ilegalmente. Algunas mujeres dedicadas a la prostitución en la Ciudad de México informaron que las autoridades actuaron con violencia durante

53 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

operaciones contra la trata y las obligaron a firmar acusaciones contra detenidos por ese delito; esas tácticas para forzar testigos suscitan gran preocupación. Varias ONG informaron de víctimas que sufrieron traumas por la insensibilidad de las autoridades. Los extranjeros víctimas de trata reúnen los requisitos para ser refugiados, independientemente si deciden testificar contra los tratantes o no. No obstante, a menudo no se les ofreció esa opción, como alternativa a la deportación. Muchas víctimas extranjeras regresaron a sus países, tras testificar, por no tener refugio o información sobre sus derechos. El INM informó haber brindado asistencia alimentaria y de otro tipo a 29 extranjeros víctimas de trata en 2014, haber emitido 21 autorizaciones de permanencia en el país por razones humanitarias, que podrían renovarse anualmente, dependiendo de las circunstancias de la víctima. En comparación, el INM asistió a 47 víctimas en 2013. En algunos casos, las autoridades dieron a conocer a la prensa los nombres de las víctimas y los pormenores de sus casos. La Ley contra la trata contiene disposiciones para la indemnización con recursos de un fondo para víctimas. No quedó claro si las víctimas en cuestión recibieron resarcimiento alguno. No obstante, una víctima en un caso de derechos humanos obtuvo una restitución de 800,000 pesos en enero de 2016, lo que podría ayudar a sentar un precedente.⁵⁴

Autoridades federales y estatales realizaron acciones de prevención de trata de personas. La Comisión Intersecretarial contra la trata se reunió dos veces en el año y divulgó un informe sobre las actividades en 2014. El gobierno publicó un plan nacional 2014-2018, pero no asignó fondos para implementarlo. 24 de los 31 estados tenían comisiones contra la trata; de ellas, 12 fueron establecidas o reorganizadas en 2014. El grado de eficacia de estas comisiones fue diverso. El gobierno federal y los gobiernos estatales realizaron actividades de concientización, como distribuir material educativo, incluso en algunas lenguas indígenas y lenguaje de señas, y difundieron, a más de 350,000 personas, números telefónicos para denunciar anónimamente delitos de trata. Los expertos observaron una coordinación irregular entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La CNDH dictó numerosos cursos de capacitación y sesiones de sensibilización. El gobierno de la Ciudad de México financió una línea telefónica gratuita para denunciar la trata y remitir a las víctimas a dependencias asistenciales. Las autoridades eliminaron cargos por permisos para que ciudadanos guatemaltecos y beliceños trabajen en los estados de la frontera sur y establecieron un centro en Guatemala para inscribir a los interesados en permisos de visitante regional, pero no informaron sobre acciones para regular o responsabilizar a estafadores que se hacían pasar por empleadores. En cambio, no-

54 Cf. *Ob. Cit.*

tificaron otras iniciativas para prevenir la explotación laboral, como ofrecer instrucción a trabajadores migrantes mexicanos empleados por un reclutador, informar a trabajadores migrantes extranjeros sobre sus derechos, y realizar inspecciones de lugares de trabajo para detectar irregularidades, como presencia de menores. El gobierno impartió cursos de capacitación para prevenir el turismo de explotación sexual de menores, distribuyó material de sensibilización en destinos turísticos, e investigó algunos casos de turismo sexual con menores, pero no indicó si enjuició o condenó a responsables, y algunas ONG afirmaron que servidores públicos locales permitieron turismo sexual con menores. Las autoridades no informaron sobre acciones para reducir la demanda de actos sexuales con fines comerciales, ni de trabajo forzado, pero sí que habían capacitado al personal diplomático para prevenir la trata de personas.⁵⁵

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México publicó un informe, financiado por el gobierno, con un análisis del impacto de las iniciativas de México contra la trata de personas y recomendaciones para que mejore su labor, entre otras, fortalecer la ley nacional contra la trata de personas, dinamizar la comisión intersecretarial, prestar asistencia integral a las víctimas e intensificar la participación de la sociedad civil para combatir el fenómeno.⁵⁶

Numeralia

Dada la danza de números que hemos leído, a continuación se presentan las **cifras actualizadas** sobre **trata de personas** en México (23 de septiembre de 2016).⁵⁷

- 93% de las víctimas de trata de personas son mujeres.
- 26% son menores de edad.
- en los casos iniciados por SEIDO, la mayoría son hombres y menores de edad.

55 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

56 Cf. mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

57 Cifras actualizadas sobre la trata de personas en México - PUDH UNAM www.pudh.unam.mx/perseo/cifras-actualizadas-sobre-la-trata-de-personas-en-mexico (acceso el 12/07/2017).

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

- 6 entidades federativas han iniciado 76% de las averiguaciones previas del ámbito local.
- de 1,458 averiguaciones previas iniciadas en el ámbito local, 27% derivaron en consignaciones y solo 18.4% en sentencias condenatorias, con 108 sentenciados.
- En el ámbito federal, la PGR reporta 571 averiguaciones previas iniciadas, con 15.9% de consignaciones y 1.9% de sentencias condenatorias, con 12 sentenciados.
- Entidades federativas con mayor número de averiguaciones previas iniciadas: Puebla con 375, Chiapas 315, Ciudad de México 113, Oaxaca 118 y Baja California Norte y Estado de México con 95 cada una, lo que representa el 76% del total en el ámbito local.
- la Ciudad de México cuenta con 167 sentencias.
- Chiapas sólo reporta 16 sentencias, Baja California 8, Estado de México 3, Puebla 24 y Oaxaca ninguna.
- De 2,843 víctimas, 87.9% son mexicanas y 8.4% extranjeras; 93.4% mujeres y 6.1% hombres; 26.5% son menores de edad y 71.7% mayores de edad (3.2% se desconoce la edad).
- En el ámbito federal, SEIDO reporta 706 víctimas, 696 mexicanas, 10 extranjeras y 108 casos sin identificar la nacionalidad.
- A diferencia de lo reportado por las procuradurías estatales, donde la mayoría son mujeres y adultos, en el caso de averiguaciones previas en las que interviene la delincuencia organizada, el 54% son menores de edad, 29% mayores de edad y 15% no se pudo identificar la edad de la víctima.
- La mayoría de las víctimas son hombres (46%), mujeres 38%, y 15% sin identificación de género.
- Del total de víctimas (ámbitos federal y local), países de origen de las víctimas son: Estados Unidos, Honduras, Colombia, Argentina, El Salvador, Guatemala, Cuba, Chile, Nicaragua, Venezuela, entre otros.
- En cuanto a víctimas de nacionalidad mexicana, se reportan originarias de todo el país.

Conclusiones

La historia sucinta del moderno combate internacional contra la trata de personas tiene más de un siglo: ⁵⁸

1. Inicia en 1910, con la *Convención Internacional relativa a la Trata de Blancas*,
2. Prosigue en 1933, con la *Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres mayores de Edad*,
3. En 1949, el *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución ajena*,
4. En 2000, el *Protocolo de Palermo*,
5. En 2005, el *Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres humanos*, y
6. En 2010, la *Ley Modelo contra la Trata de Personas*.

Como podemos ver, nuestra primera Ley en esta materia apareció con un **retraso** de 93 años respecto del primer esfuerzo internacional, precedida poco tiempo antes, por una reforma en materia de explotación infantil. ⁵⁹

El pomposamente llamado *Programa Nacional para prevenir, sancionar, y erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de este Delito 2014-2018*, señala los tres problemas principales:

1. Una prevención insuficiente,
2. Una pobre atención, protección y asistencia a las víctimas, y
3. Una inadecuada procuración, investigación y persecución efectiva de estos delitos. ⁶⁰

El fenómeno de la Trata de personas es sumamente complejo y precisamente por ello, la definición del delito debe ser apropiada y clara, sin ambigüedades ni confusiones que provoquen incomprensión o equivocaciones por parte de los operadores del sistema de justicia penal, o dejen huecos para la inacción, generando una enorme impunidad, y grandes injusticias y dolor para muchos seres humanos.

58 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *Ob. Cit.*, p. 6.

59 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *Ob. Cit.*, p. 306.

60 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *Ob. Cit.*, pp. XIX-XX.

Desde el punto de vista jurídico, el problema primordial en el caso mexicano ha sido la inadecuación del tipo penal básico, que debe ser concordante con los instrumentos internacionales; el error de excluir de responsabilidad penal al sujeto activo cuando media consentimiento de la víctima y dejar impune la trata interna (Ley de 2007); eliminar los medios comisivos, insertándolos como agravantes y confundir la trata con la explotación (Ley de 2012); no incluir los verbos rectores, el consentimiento de la víctima y volver a confundir la trata con la explotación (dictamen de la Cámara de Diputados (2014), no respetar el proyecto de reformas del Senado (2014).⁶¹

Eso además de los errores y vicios del sistema de procuración, administración, impartición y ejecución de justicia, que no abordaremos a detalle por falta de espacio y tiempo, entre los que destacan la impunidad, la corrupción, la impericia e ignorancia policíacas, la venalidad de algunos juzgadores, la indolencia de las autoridades, la mala administración de los penales, etcétera.

Refiere Ferrajoli que los derechos fundamentales se han convertido en "la principal fuente de legitimación, y en caso de que sean violados, de deslegitimación de cualquier orden jurídico y político, tanto estatal, como internacional."⁶² En el caso mexicano de la trata de personas, lamentablemente podríamos afirmar que la constante violación de los derechos humanos de las víctimas de ese terrible delito ciertamente deslegitima todo el orden jurídico nacional.

La trata de personas es uno de los fenómenos criminales más lesivos de nuestro tiempo y uno de los más arduos de combatir (es complejo, multifactorial, transnacional y colectivo). Quizá por eso, a pesar de que la comunidad internacional lleva ya más de 112 años luchando contra la llamada esclavitud del siglo XXI, este ilícito se ha fortalecido con los cambios políticos, sociales, económicos y culturales del siglo. También es cierto que juegan a su favor la corrupción y la impunidad que son fenómenos universales, aunque sumamente graves en nuestro país, que rebasa por mucho la media mundial de estos fenómenos.

La trata de personas contribuye, además, en muy gran medida a la inseguridad que vivimos, a la falta de equidad que sufrimos; a la desigualdad, la miseria y el desprecio por el otro.

México es lamentablemente, país de origen, tránsito y destino de la trata de personas; es decir, aquí sucede de todo, hablando de ese ilícito, que es uno de

61 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *Ob. Cit.*, pp. 27-28.

62 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *Ob. Cit.*, p. 300.

los más antiguos de la humanidad, y que vulnera todas y cada una de las esferas de derecho de las víctimas.⁶³

Una víctima de secuestro se aferra a la vida con la esperanza de ser rescatada; no así las víctimas de *trata*, las que de acuerdo con testimonios de muchos sobrevivientes se venden sexualmente 20 o 30 veces por día, con el único deseo de morir, y en muchos casos lo consiguen tras ser abusados y torturados por sus captores, o en desgarrantes suicidios que cometen para encontrar descanso ante tal injusticia. Por esa razón, me atrevo a comparar este flagelo con el *homicidio*, porque al privar de su libertad y someter a una persona a cualquier modalidad de *trata*, sobre todo sexual, se priva a un ser humano del derecho a la vida, la libertad, y se acaba con su “voluntad” y sus sueños... dando fin así a su vida.⁶⁴

Toda narración queda corta ante la realidad del drama que viven las víctimas de la trata de personas, cada instante que están sujetas a esa condición inhumana.

México requiere urgentemente de voluntad política para legislar efectivamente contra la trata de personas; para hacer vigente esa ley en las calles e inmuebles de todo el país; para combatir ese delito con toda la fuerza del Estado, incluyendo a la sociedad, que cierra muchas veces los ojos ante el fenómeno que ocurre frente a ella. De otra forma, todos nos convertimos en copartícipes de esa inhumana perversión.

Fuentes de consulta

Cifras actualizadas sobre la trata de personas en México - PUDH UNAM

www.pudh.unam.mx/perseo/cifras-actualizadas-sobre-la-trata-de-personas-en-mexico (acceso el 12/07/2017).

EUA. *Informe sobre Trata de Personas de 2015*, p. 1. Versión electrónica (acceso el 30/mayo/2017).

Informe Global Trata de Personas.

<https://www.unodc.org/colombia/es/.../2016/.../informe-global-trata-de-personas.html> (acceso el 10/junio/2017).

Izcarra Palacios, Simón Pedro y Andrade Rubio, Karla Lorena (coords). *Migración Indocumentada y Trata de Personas*. Fontamara, México, 2016.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Diputados.gob.mx.

Ley General de Víctimas. Diputados.gob.mx (acceso el 17/07/2017).

63 Cf. María Olga Noriega Sáenz y Oscar García Huitrón. *Ob. Cit.*, p. 305.

64 Rosi Orozco (coord.). *Trata de Personas*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 2011, pp. 13-14.

■ Inhumana perversión. La trata de personas ■

- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Diputados.gob.mx (acceso el 10-14/junio/2017).
- Navarro Sánchez, Urenda Queletzu y Galicia Saldaña, María Teresa (coords.). *Perspectivas críticas en torno a la Trata de Personas*. UASLP-CENEJUS. México. 2016.
- Noriega Sáenz, María Olga y García Huitrón, Oscar. *El fenómeno de la Trata de Personas*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2016.
- Orozco, Rosi (coord.). *Trata de Personas*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 2011.
- Pérez Rivera, Héctor Alberto. *La Trata de Personas como violación de los Derechos Humanos: el Caso Mexicano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016.
- Protocolo de Palermo*. Versión en línea (acceso junio-julio/2017).
- Reporte sobre Tráfico de Personas 2016*. Departamento de Estado. EUA, mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas (acceso el 30/06/2017).

Hemerografía

- Justo, Marcelo. *Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo*. BBC Mundo, marzo de 2016. Versión en línea (acceso el 14/06/2017).
- La trata es un crimen del que sólo se rescata al 1% de las víctimas, alerta la UNODC*. www.cinu.mx > Sala de Prensa > Noticias. 29/julio/2016 (acceso el 19/07/2017).
- Las denuncias por trata de personas se disparan 600% en México en 6 años*. www.animalpolitico.com > Nacional (acceso el 10-12/06/2017).
- Ley para combatir la trata de personas entra en vigor en Brasil* ampost.com.br/es/.../lei-de-combate-ao-trafico-de-pessoas-comeca-a-vigorar-no-brasil (acceso el 19/07/2017).
- Moreni Nimer, Milagros. *Trata de personas: el 50 % de las denuncias son de Buenos Aires y Capital*. www.lanacion.com.ar > Sociedad > Trata de Personas (acceso el 19/07/2017).
- Sentencia histórica de la Corte IDH condena a Brasil por trabajo esclavo y trata de personas*. liberata.org/sentencia-historica-se-condena-brasil-trabajo-esclavo-trata-personas/22/Diciembre/2016 (acceso el 19/07/2017).
- 71% de las víctimas de tráfico humano son mujeres y niñas*. www.cinu.mx > Sala de Prensa, 21/dic/16 (acceso el 19/07/2017).



La víctima en el sistema penal adversarial mexicano

Oscar Uribe Benítez

Concepto de víctima

A

nn Burgess, pionera en el estudio del impacto del trauma y el abuso en las víctimas; y de la enfermería forense, así como colaboradora del *Federal Bureau of Investigation* (FBI), refiere que el concepto de víctima es uno de los más viejos de la humanidad, emerge del concepto de justicia. Víctima, agrega, corresponde a todas las culturas porque está conectada significativamente con la idea y práctica de sacrificio. Muchas religiones fueron fundamentalmente sacrificiales. La literatura temprana de rituales de todas las regiones del mundo proporcionan pistas para el estudio del sacrificio y de sus víctimas: humanas, divinas, animales, o inanimadas.

Las fuentes mitológicas y épicas proporcionan amplia evidencia para la existencia de diferentes tipos de sacrificios y víctimas y ellas incluyen claros elementos simbólicos que están conectados a los rituales y prácticas.¹

En las ciencias penales podemos insertar la que se ha denominado victimología, ya sea como parte de la criminología o como ciencia autónoma. Desde esta última perspectiva, el rumano-israelí Benjamin Mendelsohn distingue que mientras la criminología se ocupa del criminal, la victimología estudia a su opuesto penal, la víctima. El médico argentino, Israel Drapkin, quien también sostiene la autonomía de la victimología, afirma que el término de víctima tiene dos significados: uno religioso y otro común que refiere a la persona que sufre, que es lesionada o destruida por la acción de otro, o como resultado de eventos o circunstancias desfavorables.²

Los juristas Juan Bustos y Elena Larrauri distinguen entre víctima y sujeto pasivo con el ejemplo del niño que lleva el reloj del padre a componer y se lo roban en el trayecto, en cuyo caso la víctima es el niño, mientras que el sujeto pasivo es el padre por ser el dueño del reloj, en otras palabras, uno es el que sufre el ataque y el otro es el afectado en su patrimonio.³

Los roles de la víctima en la transición al sistema penal adversarial

A. La víctima-persecutora (*prosecutor*). Los antecedentes inmediatos de los orígenes del juicio criminal adversarial se encuentran en Inglaterra, como lo explica John H. Langbein, jurista comparatista e historiador del *common law*, en su obra *The Origins of Adversary Trial*. De esta obra es interesante destacar que en la época moderna, durante los siglos XVI y XVII existió el juicio criminal de altercado, el cual operó entre ciudadanos: acusador, acusado y un jurado; así como un juez. La víctima tenía el rol de *prosecutor* (acusador), en caso de felonía; el acusado tenía el rol de defensor; el juez indicaba al jurado lo que expresaron el acusador y acusado; y el jurado decidía acerca de si el acusado había explicado

- 1 Burgess, Ann, Rehehr Cheryl, y Roberts, Albert, *Victimology: theories and Applications*, USA, Jones and Bartlett Learning, 2010, p. 31.
- 2 Citados por Zamora Grant, José, *Derecho victimal*, 2ª edición, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p. 54.
- 3 *Ibidem*, p. 37.

adecuadamente en el sentido opuesto a la evidencia aducida contra él. No obstante, en el crimen de alta traición, se permitió la intervención de un abogado como fiscal, porque se trataba de un crimen de estado, por tanto los oficiales del estado debían tomar la persecución; así también se permitió en este tipo de crimen la intervención de abogado del acusado; posteriormente, en el siglo XVIII, se permitió la intervención de abogado en la persecución de otros delitos serios; inclusive, el Parlamento promulgó estatutos para suministrar subsidios para los costos de prosecución bajo diversas circunstancias. La intervención del abogado defensor fue el portador del procedimiento criminal adversarial; por consiguiente, los abogados empezaron a dominar el juicio en delitos mayores.⁴

En pocas palabras, Langbein nos ilustra cómo el juicio criminal inglés de altercación fue transitando al juicio criminal adversarial; en este contexto, también nos muestra cómo la parte afectada por un crimen tenía la función de víctima-persecutora, para posteriormente la *prosecution* transitara hacia el fiscal en las colonias inglesas y en Inglaterra.

B. La víctima invisible en general. En nuestro país, el constitucionalismo del siglo XIX previó la figura del fiscal pero como parte del poder judicial, siendo hasta el siguiente siglo cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 transfirió la institución del fiscal con la denominación de agente del ministerio público al poder ejecutivo, como órgano investigador y persecutor de los delitos; de manera que el órgano de la acusación pertenecía a un poder y el órgano jurisdiccional a otro poder; se le otorgó al acusado, entre otros derechos, el de ser defendido por una persona de su confianza o por sí mismo, o por ambos, y en su caso por un defensor de oficio; el derecho a ser juzgado en audiencia pública o por un jurado, etcétera. Es decir, se delineó con pocas bases un sistema penal adversarial, en los artículos 14, 16, 18, 19, 20 y 21 constitucionales. Sin embargo, la otra parte no menos importante y protagonista del drama penal no fue visible; es decir, la víctima no figuró en la Constitución.

C. La víctima visible en general a víctima-parte del proceso penal. Por decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de enero de 1985, se reformó el artículo 20, fracción I, constitucional, para efecto de incrementar el monto máximo fijado para la libertad provisional bajo caución, dispuso que se debe tomar en cuenta las particulares circunstancias de la víctima.⁵ Por decreto publicado el

4 Cfr. Langbein, John H., *The Origins of Adversary Criminal Trial*, USA, Oxford Studies in Modern Legal History, 2003, pp. 2-14.

5 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 14 de febrero de 2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_105_14ene85_ima.pdf

3 de septiembre de 1993, se reformó el artículo 20, fracción I, constitucional, en la que se suprime la visibilización en ciernes de la víctima.⁶ En el decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de julio de 1993, se reformó el artículo 20, fracción I, constitucional, para el efecto de que al fijar el monto de la caución para obtener la libertad provisional del inculpado se debe tomar en cuenta los daños y perjuicios causados al ofendido; y contempla la regla de que en los casos de delitos no graves se debe tomar en cuenta si la libertad provisional del inculpado representa un riesgo para la víctima o sociedad, en cuyo caso podrá ser negada la libertad provisional.⁷

A principios del siglo XXI, el 21 de septiembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial el decreto por el que se reformó el artículo 20 constitucional, en el cual además de señalar los derechos del inculpado se establecieron los de la víctima u ofendido que consistieron en: recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución, y sea informado del desarrollo del procedimiento penal; coadyuvar con el ministerio público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes; recibir atención médica y psicológica, desde la comisión del delito; que se le repare el daño; el derecho a no ser careado cuando la víctima u ofendido sea menor de edad y se trate de los delitos de violación y secuestro; derecho a solicitar las medidas y providencias legales para su seguridad y auxilio.⁸

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de junio de 2008, mediante el cual se reformaron diversos artículos constitucionales para instaurar el sistema de justicia penal acusatorio y oral, entre los cuales se encuentra el artículo 20, en el que se ampliaron los derechos de la víctima, tales como el derecho a intervenir en juicio e interponer recursos; solicitar directamente la reparación del daño; derecho a que se resguarde su identidad y otros datos personales cuando sean menores de edad, cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección; tiene derecho a que el ministerio público le garantice protección y el juez el deber de vigilar que se cumpla dicha obligación; derecho a solicitar

6 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 14 de febrero de 2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_129_03sep93_ima.pdf

7 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 14 de febrero de 2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_135_03jul96_ima.pdf

8 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 14 de febrero de 2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_149_21sep00_ima.pdf

medidas cautelares y providencias necesarias para su protección y restitución de sus derechos; y el derecho a impugnar ante el juez las omisiones del ministerio público en la investigación, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.⁹

Asimismo, por decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de julio de 2011 se reformó el artículo 20, fracción V, constitucional, para incluir a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas como titulares del derecho al resguardo a la identidad y otros datos personales.¹⁰

D. La víctima por cuestión de género. La doctora Diana E. Russell destaca que en la obra de John Corry de 1801 titulada *A Satirical View of London at the Commencement of the Nineteenth Century*, por primera vez se utilizó el término feminicidio para denominar el asesinato de una mujer; después en 1827, se publicó la tercera edición del manuscrito de William MacNish *The Confessions of an Unexecuted Femicide*, en el que relata el asesinato de una mujer joven. Russell define el feminicidio como el asesinato de mujeres por hombres por ser mujeres y lo utilizó por primera vez cuando testificó sobre este crimen en el Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres en Bruselas en 1976.¹¹

Russell nos da cuenta del fenómeno del feminicidio en los Estados Unidos, en donde advierte que en los medios de comunicación e información y discursos oficiales se neutraliza el feminicidio con la alusión masculinizante de asesinatos; inclusive existe una pornografía feminicida, por ejemplo en la película *Snuff* de 1979, así como en revistas como en *Cheri* y *Hustler*, y en ensayos fotográficos como *Sakura*; inclusive, en la lámina antigua japonesa del siglo XIV titulada *Evisceración*. Así también, reseña el feminicidio en otras naciones del mundo¹².

En otras palabras, Russell nos ilustra acerca de que durante siglos el dominio del hombre sobre la mujer ha sido una constante en la historia y en todos los ámbitos de la cultura de la humanidad; o sea, existe una cultura y política histórica

9 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 14 de febrero de 2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf

10 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 14 de febrero de 2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_195_14jul11.pdf

11 Cfr. Russell, Diana E. y Harmes, Roberta A., *Feminicidio: una perspectiva global*, Traductor Guillermo Vega Zaragoza, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, 2006, pp. 75 y 76.

12 *Ibidem*, pp. 101-145.

masculina y sexista tolerada por los estados hasta el grado de la impunidad. Es decir, existe una violencia de género en contra de la mujer por parte del hombre.

Russell fue invitada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 2004 al Seminario Internacional sobre el Femicidio, realizado por la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. El libro de Russell y Jill Radford titulado *Femicide: The politics of woman killing*, sirvió en ese entonces, en opinión de la feminista mexicana Marcela Lagarde y de los Ríos, para comprender y nombrar lo que sucede en Ciudad Juárez desde hace trece años;¹³ es decir, desde 1993.

En torno al fenómeno del feminicidio, México adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém Do Pará, el 9 de junio de 1994 y entró en vigor en México a partir del 12 de diciembre de 1998.¹⁴

Asimismo, México tuvo una visita de la Organización de las Naciones Unidas y en el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk acerca de su misión a México (E/CN.4/2006/61/Add.4 de 13 de enero de 2006), en su párrafo 69, inciso a),i), se recomienda, entre muchas cosas, para poner fin a la impunidad respecto de la violencia contra la mujer, llevar a cabo reformas de la legislación, de los procedimientos de investigación y en el sector judicial, en los términos siguientes:

Enmendar la Constitución Federal y la legislación pertinente para otorgar a las autoridades federales competencias para investigar, proceder y juzgar en los casos en que las autoridades estatales incumplan repetidamente sus obligaciones de derechos humanos al no investigar ni encausar con la debida diligencia los delitos de violencia, sobre todo los perpetrados contra mujeres.

Derivado del compromiso internacional y recomendaciones, se expidió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 1° de febrero de 2007.

La Procuraduría General de la República elaboró un Protocolo de Investigación Ministerial, Pericial y Policial con Perspectiva de Género para la Violencia Se-

13 *Ibidem*, p. 11.

14 Secretaría de Relaciones Exteriores (Consultada el 15 de febrero de 2017), disponible en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php

xual.¹⁵ Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró un Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género.¹⁶

Evolución histórica sobre la compensación estatal a las víctimas del delito

A) *Antecedentes remotos.* Una de las primeras formas de asistir a las víctimas, lo fue la compensación. El primer sistema patrocinado por el Estado sobre la compensación a la víctima se estableció hace más de 4,000 años en el Código de Hammurabi.¹⁷

Efectivamente, este Código antiquísimo consta de tres partes: prólogo, cuerpo de leyes y epílogo; en su cuerpo de leyes, precisamente en sus artículos 23 y 24 prescribió lo siguiente:

23.- Si el bandido no es prendido, el señor (que ha sido) robado declarará oficialmente delante del dios (los pormenores de) lo perdido: después, la ciudad y el gobernador en cuyo territorio y jurisdicción se cometió el bandidaje, le compensarán (por la pérdida) de su propiedad perdida.

24.- Si es una vida (lo que se perdió), la ciudad y el gobernador pesarán una mina de plata (y se la entregarán) a su gente.¹⁸

El gobernador a que se refieren los artículos anteriores, era la persona más importante después del rey; era su representante; tanto el gobernador como la ciudad estaban obligados a compensar a la víctima de robo.¹⁹

B) *Primeros programas modernos de compensación.* Los primeros programas modernos de compensación fueron establecidos en Nueva Zelanda y en Gran Bretaña en 1964. En seguida, en los Estados Unidos de América, en el año de 1965, se estableció el primer programa de compensación a víctimas

15 Procuraduría General de la República (Consultada el 3 de abril de 2017), disponible en: http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/protocolo%20violencia%20sexual.pdf

16 Suprema Corte de Justicia de la Nación (Consultado el 3 de abril de 2017), disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf

17 The National Center For Victims of Crime, *Repairing the harm: a new visión for crime victim compensation in America*, USA, Julio 2004, p. 19.

18 Cfr. Anónimo, *Código de Hammurabi*, Ramón Llaca y Cía., México, 1996, p. 94.

19 *Ibidem*, p. 174.

del delito en California, Nueva York, Hawai, Massachusetts, Maryland y las Islas Vírgenes.²⁰ A continuación, expondremos una corta reseña sobre el tema en el Reino Unido y los Estados Unidos de América.

1. Reino Unido. La actual Jefa Ejecutiva de la Autoridad de Compensación por Injurias Criminales (*Criminal Injuries Compensation Authority*) refiere en su prólogo del reporte anual y explicaciones 2015-2016 de 14 de julio de 2016, lo siguiente: el proyecto de compensación por injurias criminales fue organizado en 1964 para compensar a las víctimas, sin culpa, de delitos violentos. Antes de 1996, la compensación estuvo establecida sobre las bases de daños del *common law*; desde abril de 1996 el nivel de compensación ha sido determinado de acuerdo a una tarifa establecida por el Parlamento. Siguiendo la promulgación de la Ley de Compensación por Injurias Criminales de 1995, *Criminal Injuries Compensation Authority* (CICA) fue establecida para administrar un esquema de compensación de tarifa-basada en Inglaterra, Gales y Escocia.

Desde 1996, el esquema de tarifa ha sido revisado en tres ocasiones, con las últimas revisiones que han sido aprobadas por el Parlamento en noviembre de 2012.

Bajo el esquema de la tarifa hay dos tipos principales de compensación: personal y reclamación por injuria fatal, con una compensación adicional por pérdida de ingresos, dependencia o gastos especiales en su caso.

Los componentes de compensación para reclamos por injuria personal son:

- Un reclamo basado sobre la tarifa de injurias (con un máximo de 250,000 libras esterlinas);
- Una contribución por pérdida de ingresos o capacidad de ganancias, más allá de las primeras 28 semanas de la pérdida como resultado directo de la injuria; y
- Otros gastos especiales que pueden ser pagables en ciertas circunstancias.

Los componentes de compensación por reclamos de injuria fatal, donde las aplicaciones están hechas como resultado de un crimen violento seguido de fatalidad, son:

- Un reclamo por pérdida de un ser querido, de 5,500 libras esterlinas para cada solicitante que califica u 11,000 libras esterlinas si hay sólo un solicitante que califique;

.....
20 The National Center For Victims of Crime, *Op. Cit.*, p. 19.

- Compensación por dependencia financiera;
- En el caso de un niño menor de 18 años de edad, compensación por pérdida de los servicios de los padres; y
- El costo razonable de un funeral.

En ningún caso el esquema de tarifa puede exceder del reclamo de 500,000 libras esterlinas.²¹ La injuria se refiere a la lesión o daño físico o mental que ha sufrido una persona por un crimen violento, sin haber tenido culpa la víctima.

2. Estados Unidos de América. En este país existe una infinidad de leyes federales que contemplan derechos de las víctimas y servicios, de las que podemos destacar *Victims of Crime Act* de 1984 (Ley de Víctimas del Delito), que estableció el Fondo de Víctimas del Delito, compuesto de multas federales penales, sanciones y confiscaciones de fianzas, para apoyar a los programas estatales de compensación a las víctimas y los programas locales de asistencia a las víctimas. En 1985 se fundó el *National Victim Center*, actualmente *National Center For Victim of Crime*, para ofrecer una voz nacional potente en nombre de las víctimas de delitos y para educar a los estadounidenses acerca del devastador efecto del delito en la sociedad.

En 2004, el Congreso aprobó y el presidente promulgó *Justice for All Act*, que en su Título I incluye la Ley de los Derechos de las Víctimas del Delito. Establece mecanismos a nivel federal para cumplir los derechos de las víctimas de delitos, da a las víctimas y a los fiscales capacidad legal para ejercer derechos de las víctimas, autoriza la presentación de órdenes judiciales para hacer valer el derecho de la víctima, y requiere que el Fiscal General de los U.S. establezca un programa de cumplimiento de los derechos de víctimas dentro del Departamento de Justicia. La legislación autorizó 155 millones de dólares en financiamiento durante los cinco años siguientes para programas de asistencia a las víctimas a nivel federal y estatal; también proporcionó fondos para pruebas de ADN, laboratorios forenses, médicos forenses de agresión sexual y programas para pruebas de ADN después de la condena. Más recientemente, el presidente Obama firmó la Ley de Justicia para las Víctimas de Trata de Personas, el 29 de mayo de 2015, en la que se establece un fondo interno de víctimas y crea un Consejo Asesor sobre la trata de personas, así como para mejorar la capacitación de las fuerzas policiales, pro-

21 Criminal Injuries Compensation Authority, *Annual Report and Accounts 2015-2016* (Consultado el 4 de abril de 2017), disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539644/ar_2015-16.pdf

fesionales de la salud y otros proveedores de servicios; inclusive, reconoce que la producción de pornografía infantil es una forma de trata de personas.²²

En cuanto a los programas de compensación para las víctimas de delito, existe un directorio de programas en el que se puede apreciar que los 50 Estados de la Unión americana tiene cada uno su propio programa, inclusive el Distrito de Columbia, Hawai y Puerto Rico. Programas que pueden ser consultados en la página web de *National Association of Crime Victim Compensation Boards*.²³

C. *La justicia para las víctimas en la Organización de las Naciones Unidas*. Este organismo internacional en Asamblea General por medio de su resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985, aprobó la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso del Poder,²⁴ que sirvió de base para reformar la atención de víctimas en todo el mundo.

Es importante destacar de esta Declaración, que en su apartado A define a las víctimas del delito de la manera siguiente:

1. Se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.
2. Podrá considerarse “víctima” a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

22 Cfr. Office the Justice Programs, *2016 National Crime Victim’s Rights Week (NCVRW) Resource Guide*, section 5 Landmarks in Victims’ Rights and Services (Consultada el 4 de abril de 2017), disponible en: http://ovc.ncjrs.gov/ncvrw2016/pdf/2016NCVRW_Full%20Guide-508.pdf

23 National Association of Crime Victim Compensation Boards (Consultada el 4 de abril de 2017), disponible en: <http://www.nacvcb.org/index.asp?sid=6>

24 Naciones Unidas (Consultada el 5 de abril de 2017), disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>

3. Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico.

El concepto de víctima es muy importante, habida cuenta de que hay muchos casos, quizá la mayoría, en los que las víctimas del delito ignoran la identidad del sujeto activo, así como la policía, y no son aprehendidos, menos aún enjuiciados y condenados, pero no por ello los derechos de las víctimas están supeditados a tales circunstancias.

Asimismo, la Asamblea General de Naciones Unidas también aprobó el 16 de diciembre de 2005 la resolución 60/147, relativa a los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*.

Los principios que destacan son el tratamiento de las víctimas; el derecho de las víctimas a los recursos contra violaciones de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre los que prevé el acceso igual y efectivo a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y acceso a información pertinente sobre las violaciones y mecanismos de reparación.

En cuanto al principio de reparación del daño sufrido, refiere que se debe realizar en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. Estas formas las define de la manera siguiente:

19. *La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.*
20. *La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de*

derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:

- a) *El daño físico o mental;*
- b) *La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;*
- c) *Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;*
- d) *Los perjuicios morales;*
- e) *Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.*

21. *La rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.*

22. *La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:*

- a) *Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;*
- b) *La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;*
- c) *La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;*
- d) *Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;*
- e) *Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;*
- f) *La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;*

- g) *Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;*
 - h) *La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.*
23. *Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:*
- a) *El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;*
 - b) *La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;*
 - c) *El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;*
 - d) *La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;*
 - e) *La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;*
 - f) *La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;*
 - g) *La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;*
 - h) *La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.*²⁵

25 Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (Consultada el 6 de abril de 2017), disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

La Ley General de Víctimas en México y sus operadores jurídicos

A. Detonantes que visibilizaron a las víctimas en México. En un contexto de inseguridad pública generalizado en el país, corrupción y desbalance entre los derechos del imputado y la víctima, la sociedad mexicana y organizaciones sociales demandaron acciones inmediatas de los tres niveles de gobierno, entre ellas, mayor protección a las víctimas y familiares en delitos de alto impacto, como el secuestro; así como el reconocimiento de derechos de las víctimas de acuerdo a los estándares internacionales.

Uno de los frutos de ese reclamo social lo fue la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2013, la cual por inconsistencias fue reformada, cuyo decreto fue publicado el 3 de mayo de ese mismo año en dicho medio de difusión. Inclusive, también se adicionó la fracción XXIX al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en materia de derechos de las víctimas, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de julio de 2016.

B. Proceso legislativo de la Ley General de Víctimas. Tres Iniciativas fueron presentadas por diversos senadores sobre el tema, a saber:

1. Los senadores Felipe González González, Jaime Rafael Díaz Ochoa y Ramón Galindo del PAN, presentaron el 22 de abril de 2010 Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Derechos de las Víctimas del Delito;
2. El senador Tomás Torres Mercado, a su nombre y con el apoyo del Grupo Parlamentario del PRD presentó el 28 de diciembre de 2011 Iniciativa con Proyecto de Decreto para expedir la Ley General de Protección y Reparación Integral a Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos generadas por la Violencia; y
3. Los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell y otros del PRI; José González Morfín, Alejandro González Alcocer y Felipe González González, del PAN; Carlos Navarrete Ruiz, Leonel Godoy Rangel y otros del PRD; Arturo Escobar y Vega, Tomás Torres Mercado, del PVEM; Dante Delgado Rannauro, Eugenio

Guadalupe Govea Arcos, del MC; Ricardo Monreal Ávila y Javier Obregón Espinoza, del PT, presentaron el 17 de abril de 2012 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas.

Las Iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos, segunda, de la Cámara de Senadores, cuyo dictamen se aprobó con 93 votos en sesión plenaria de 25 de abril de 2012 y se envió la Minuta a la Cámara de Diputados, la que por acuerdo de la Mesa Directiva se turnó al día siguiente a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión. Se dictaminó el 27 de abril de 2012, en el cual se menciona que el día anterior se recibió informe de esta última Comisión que contiene impacto presupuestario. Se aprobó el 30 de abril de 2012 con 369 votos. Fue publicada en el D.O.F. de 9 de enero de 2013;²⁶ y reformada por decretos de 13 de mayo de 2013 y 3 de enero de 2017.²⁷

El objetivo de la reforma fue reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, consagrados en esta Ley, Constitución, Tratados de derechos humanos en los que México es parte y demás instrumentos de derechos humanos. Para ello, establecer y coordinar acciones y medidas, implementar mecanismos para que todas las autoridades en sus ámbitos de competencia cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral. Establecer deberes a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas; y sanciones por la acción u omisión que incumpla con cualquiera de las disposiciones de la Ley General de Víctimas.

C. *Contenido de la Ley General de Víctimas en vigor.* Está integrada por X Títulos, que comprenden del artículo 1 al 189, así como de dieciséis artículos transitorios; pero fueron reformados del artículo 1 al 180 y se derogaron los artículos 181 al 189 por decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 2013.²⁸ Así también, por decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de enero de 2017 fueron reformados los artículos 1, 6, 7, 8, 12, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 38, Título Tercero en su denominación, 40, 42, 45, 46, 47, 52, 54, 57, 61, 67, 68, 70, 71, 79,

26 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Gaceta Parlamentaria de 30 de abril de 2012 (Consultada el 5 de abril de 2017), disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

27 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 6 de abril de 2017), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv.htm>

28 Diario Oficial de la Federación (Consultado el 6 de abril de 2017), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013

80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 95, 96, 97, 98, 100, 110, 114, 116, 117, 125, 130, 133, 134, 135, 136, 138, 145, 164, 166 y 168. Adiciones en los artículos 5, 7, 8, 9, 12, 15, 21, 27, 28, 34, 39 bis, 64, 79, 81, 84, 84 bis, 84 ter, 84 Quáter, 84 Quinquies, 84 Sexies, 84 Septies, 84 Octies, 86, 88, 88 bis, 95, 110, 116, 125 bis, capítulo V del título octavo, 157 bis, 157 ter, 157 Quáter y 157 Quinquies; y se derogaron los artículos 16, 88, fracción XXX, 92, 94, 125, fracción VII, 175, 176, 177 y 178.

El Título Primero, se refiere a la aplicación, objeto e interpretación de la ley; establece el concepto de víctima, principios y un glosario.

El Título segundo, contempla en general los derechos de las víctimas, tales como a una investigación pronta y eficaz que lleve a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y a su reparación integral; a ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron; derecho a la verdad; protección a salvaguardar su vida e integridad corporal; trato humanitario, respeto a su dignidad y a sus derechos humanos por parte de los servidores públicos; a solicitar y recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido; derecho a la justicia, derechos en el proceso penal, a la reparación integral, etcétera.

El Título Tercero, prevé medidas de ayuda, inmediatas y humanitarias, en alojamiento y alimentación; de traslado; protección y asesoría jurídica.

El Título Cuarto, dispone medidas de asistencia y atención gratuitas y con trato digno; medidas económicas y de desarrollo; de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia;

El Título Quinto, prevé medidas de reparación integral, consistentes en **restitución** (de la libertad, identidad, derechos jurídicos, vida y unidad familiar, ciudadanía y derechos políticos, regreso digno y seguro al lugar de residencia, empleo, devolución de bienes); **rehabilitación** (atención médica, psiquiátrica y psicológica, servicios y asesoría jurídicas, servicios sociales, programas de educación y capacitación laboral para reintegrar a la víctima a la sociedad y garantizar su proyecto de vida); **compensación** (por los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicas evaluables por delito o violación de derechos humanos, incluyen-

do el error judicial; **satisfacción** (verificación de hechos, revelación pública y completa de la verdad en la medida que no amenace intereses de la víctima y terceros, búsqueda de desaparecidos y osamentas de personas asesinadas, su recuperación, identificación y volver a inhumarlos según deseo de la víctima; declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos; disculpa pública por el Estado, autores y personas involucradas en el delito o violación de derechos humanos, reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidades; aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de violaciones de derechos humanos; actos que conmemoren el honor, la dignidad, sufrimiento y humanidad de las víctimas); **no repetición** (control efectivo de las autoridades civiles hacia las fuerzas armadas y de seguridad; garantía del debido proceso y de normas nacionales e internacionales sobre competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales; fortalecer independencia del poder judicial; limitar participar en el gobierno y en instituciones políticas a dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos; exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de derechos humanos; protección de los profesionales del derecho, salud y la información; protección de los defensores de derechos humanos; educación sobre derechos humanos a todos los sectores de la sociedad, capacitación sobre esta materia a los funcionarios encargados de cumplir la ley, fuerzas armadas y de seguridad, revisión de normas o leyes que permitan o contribuyan a la violación de normas internacionales de derechos humanos, etcétera. Incluye como medidas que buscan garantizar la no repetición de los delitos ni de violación de derechos humanos: delitos: supervisión de la autoridad; prohibición de ir a un lugar determinado u obligación de residir en él; caución de no ofender; asistencia a cursos de capacitación sobre derechos humanos; y asistencia a tratamiento de deshabitación o desintoxicación).

El Título Sexto, crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas con el objeto de proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales y políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

Dicho Sistema Nacional está constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

Integran dicho Sistema Nacional de Víctimas el Poder Ejecutivo: el Presidente de la república, quien lo presidirá; el Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores; y el Secretario de Gobernación. El Poder Legislativo: el presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; el presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores; y un integrante del poder legislativo de los estados y de la asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Poder Judicial, con el presidente del Consejo de la Judicatura Federal. Los organismos públicos: el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y un representante de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas. Y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales. Este órgano colegiado del sistema se reunirá en pleno o en comisiones; el pleno se reunirá una vez cada seis meses y en forma extraordinaria cuando la situación urgente lo requiera

El sistema lo opera la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de la cual dependen el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; la Asesoría Jurídica Federal; y el Registro Nacional de Víctimas; se obliga al gobierno federal contar con un fondo, una asesoría jurídica y un registro de víctimas; y a las entidades federativas en el marco de su competencia contar con una asesoría jurídica, un registro de víctimas y un fondo estatal.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es erigido en un órgano descentralizado, integrada por una Junta de Gobierno (representante de la secretaría de gobernación que la presidirá; hacienda y crédito público; educación y salud; cuatro representantes de la asamblea consultiva, designados por ésta; y el titular de la comisión ejecutiva); un Comisionado Ejecutivo para su administración (elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de senadores, de la terna que envíe el ejecutivo federal, previa consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializada en la materia); y una Asamblea Consultiva (integrada por nueve representantes de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y académicos, quienes serán elegidos por la Junta de Gobierno y tendrán cargo

honorífico), como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y sociedad. El Comisionado Ejecutivo desempeñará su cargo por cinco años sin posibilidad de reelección. La Comisión Ejecutiva tiene, entre otras facultades, la de ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones adoptados por el sistema; elaborar anualmente el proyecto de programa de atención integral a víctimas; proponer al sistema una política nacional e integral y políticas públicas de prevención del delito y violaciones a derechos humanos; realizar las acciones necesarias para la adecuada operación del Registro Nacional de Víctimas y de la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, etcétera.

El sistema tiene, entre otras facultades, el de integrar los comités que sean necesarios para el desempeño de sus funciones.

La Comisión Ejecutiva cuenta con un Comité Interdisciplinario Evaluador, con las facultades de, entre otras, elaborar proyectos de dictamen de acceso a los recursos del fondo para el otorgamiento de los recursos de ayuda; elaborar los proyectos de dictamen de reparación integral y la compensación prevista en la ley y reglamento; elaborar proyectos de dictamen para la creación de fondos de emergencia.

El ingreso de la víctima al sistema se hará por la denuncia, queja o noticia de hechos que podrá hacer la propia víctima, la autoridad, el organismo público de protección de derechos humanos o un tercero que tenga conocimiento de los hechos; si le son negados estos medios, tiene la opción de acudir ante cualquier autoridad, federal, estatal o municipal, para recibir su declaración; los mayores de 12 años de edad podrán por sí mismas solicitar su ingreso al registro o por medio de sus representantes; y los menores de esa edad por medio de sus representantes.

El reconocimiento de calidad de víctima, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las autoridades siguientes:

- El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
- El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;
- El juzgador en materia de amparo, civil o familiar;
- Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;
- Los órganos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia;

- La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;
- La Comisión Ejecutiva; y
- Ministerio Público.

Este reconocimiento tiene como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral. Asimismo, el acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos; en el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos, que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.

El Título Séptimo, distribuye competencias de los tres niveles de gobierno; señala deberes del gobierno federal y en materia de coordinación interinstitucional; y los deberes de las instancias públicas competentes en las materias de seguridad pública, desarrollo social, desarrollo integral de la familia, salud, educación y relaciones exteriores, de cada uno de los órdenes de gobierno, dentro de su ámbito de competencia. Asimismo, señala deberes al gobierno federal y a las entidades federativas, en materia de acceso a la justicia; contempla deberes de los municipios y obligaciones para todos los servidores que tengan contacto con la víctima dentro de sus funciones públicas y ámbito de competencia, en especial para el ministerio público e integrantes del poder judicial, así como para el asesor jurídico de la víctima, funcionarios de organismos públicos de protección de derechos humanos; de los policías; y de la víctima.

Título Octavo, regula el objeto, integración, administración y procedimiento para acceder a los recursos del fondo, el cual será administrado por una institución de banca de desarrollo que funja como fiduciaria, de acuerdo a las instrucciones de la Comisión Ejecutiva en su calidad de fideicomitente, bajo los criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. Los recursos del fondo serán administrados y operados por medio de un fideicomiso público.

Título Noveno, se refiere a la capacitación, formación, actualización y especialización de los integrantes del sistema que tengan contacto con la víctima; y

El Título Décimo, crea la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, e impone el deber a las Entidades Federativas de crear su propia asesoría Jurídica de Atención a Víctimas que dependerán de la unidad análoga a la Comisión Ejecutiva que existe en la entidad.²⁹

D.Aplicación de la Ley General de Víctimas. La aplicación significa poner en práctica algo, en este caso la Ley General de Víctimas; luego entonces, los operadores del Sistema Nacional de Atención a Víctimas son los que aplican la Ley General de Víctimas y son ellos quienes en sus respectivos ámbitos de competencia estarían en condiciones de identificar si la Ley General de Víctimas ha implicado o no alguna problemática. Esta identificación del operador puede ser expresa o implícita. A continuación, expondremos las visiones de aplicación de algunos operadores jurídicos del sistema nacional de atención a víctimas.

1. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. En su Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, se trazaron ciertos objetivos para el año 2015; sin embargo, en sus logros del 2015 refieren objetivos que desean alcanzar y que tienen que ver con la consolidación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas; es decir, con el porcentaje de atención a víctimas, capacitación de los servidores públicos, constitución de los comités especiales y protocolos específicos, modelos, diagnósticos, etcétera.³⁰

Sobre el Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas publicó sus logros de 2015; sin embargo, no cumplió sus porcentajes que se fijó en diversos objetivos, a saber:

En el Objetivo 1. Fortalecer el funcionamiento y la coordinación de las entidades e instituciones que integran y se vinculan al Sistema Nacional de Víctimas, cuyo indicador es el porcentaje de avance en la elaboración, implementación y seguimiento de un índice de satisfacción de las víctimas con relación a la atención recibida por las instancias del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) que ofrecen servicios de atención a víctimas. El logro fue del 30%; en el programa se proyectó un 70%.

29 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 6 de abril de 2017), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

30 Cfr. Documento consultado el 6 de abril de 2017, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60449/20pe_juventudL2015.pdf

De ese mismo objetivo, en el indicador índice de cobertura de las campañas de divulgación de los derechos de las víctimas y las obligaciones de las y los servidores públicos, el logro fue 0; mientras que en el programa se proyectó el 60%.

En el objetivo 4, relativo a garantizar a las víctimas el acceso a las medidas de atención, con enfoque diferenciado y énfasis en condiciones de vulnerabilidad, en su indicador porcentaje de avance en la elaboración e implementación de modelos de atención, protocolos y estudios con enfoque diferenciado, se logró el 25%; en tanto que en el programa se proyectó el 50%.

En el objetivo 5, correspondiente a generar medidas de prevención, atención, asistencia y reparación para las víctimas de delitos específicos y violaciones a derechos humanos, con respecto a su indicador porcentaje de avance en la elaboración e implementación de modelos, protocolos y estudios para la atención de víctimas de delitos específicos, se logró el 9.09p/; mientras que en el programa se proyectó el 50%.

En resumen, en la satisfacción de víctimas de los servicios del SNAV; campañas de difusión de derechos de las víctimas y obligaciones de los servidores públicos; modelos y protocolos de atención con enfoque diferenciado; y en modelos y protocolos de atención a víctimas de delitos específicos, no se cumplieron con las expectativas que se plasmaron en el programa para 2015.

En este contexto, son preocupantes los porcentajes de logros para el año 2016, no solamente para la Comisión Ejecutiva Federal, sino también para las Comisiones Ejecutivas Estatales y de la Ciudad de México.

Sin embargo, los operadores del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, las propias víctimas y las organizaciones no gubernamentales defensoras y representantes de las víctimas, son los actores de primera mano que podrían proporcionar información acerca de la pertinencia y funcionalidad de las normas de la Ley General de Víctimas; o bien, en torno a los obstáculos que impiden la materialización cabal de los derechos de las víctimas, a tres años y medio de la publicación de dicha la Ley General.

Poder Judicial de la Federación

- a) En materia de derechos de los niños. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, en su tesis aislada número XXVII.1º.(VIII Región) 18 K (10ª), sostiene que el derecho de los

niños y adolescentes a una educación libre de violencia en el centro escolar, implica que en los centros escolares públicos o privados no se ejerza en contra de niños y adolescentes violencia física, sexual, psicoemocional o verbal, ya sea directa o indirectamente, o a través de las tecnologías de la información y comunicación, generada por otros alumnos, docentes o personal directivo. En consecuencia, todos los órganos del Estado tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho a través de acciones necesarias para reconocer la violencia, atenderla, erradicarla y prevenirla, con la debida diligencia, con respuestas eficientes, eficaces, oportunas y responsables.³¹

De la anterior tesis advertimos que las autoridades educativas de carácter público deben realizar las acciones mencionadas para que se respete el derecho mencionado de los niños y adolescentes, así como transmitir esas acciones a los planteles educativos particulares para el mismo efecto. En otras palabras, con la tesis se pretende el cumplimiento del principio de la debida diligencia previsto en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, en el rubro de un sector expuesto como lo es el de los niños y adolescentes.

- b) En materia de jurisdicción penal. El Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, en sus tesis aisladas II.1º.27 P (10ª) y II.1º.28 P (10ª) sostiene que el arresto como medida de apremio para que la víctima del delito se presente ante el juez del proceso a ampliar su declaración, al constituir un acto de ejecución irreparable que afecta el derecho de la víctima a no ser revictimizada, es impugnabile en amparo indirecto; y la aplicación del criterio hermenéutico de ponderación entre el derecho de defensa adecuada y el del sujeto pasivo del delito a no ser revictimizado, respectivamente.³²

En este campo de jurisdicción penal, el tema es el de las resoluciones judiciales que pueden revictimizar.

- c) En materia de amparo. El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, en su Tesis aislada I.18º.A.4 K (10ª)

31 Tesis aislada número XXVII.1º.(VIII Región) 18 K (10ª), la cual se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3, p. 1630; con número de registro 2004202.

32 Tesis aislada II.1º.27 P (10ª), la que se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 20, julio de 2015, Tomo II, p. 1718, con número de registro 2009625; y Tesis aislada y II.1º.28 P (10ª), que se puede consultar en el mismo medio informativo, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo II, p. 1864, con número de registro 2006727.

sostiene que de la interpretación sobre el concepto de víctimas previsto en el artículo 4, primer párrafo, de la Ley General de Víctimas, se colige dos connotaciones: una surgida por el acto delictivo y otra por la violación de uno o más derechos humanos; por tanto, toda persona a la que se le concede el amparo y protección de la Justicia Federal adquiere la calidad de víctima directa, para efectos de la ley mencionada, al haberse demostrado la violación a sus derechos humanos.³³

Las violaciones de derechos humanos son muchas, tan es así que se han incrementado los juzgados de amparo.

E. Apoyo internacional para elaborar y operar la normativa sobre víctimas. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 40 período de sesiones, emitió con el número 40/34 la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder* de 29 de noviembre de 1985.

En Mayo de 1996, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, en su quinta sesión, adoptó la resolución de desarrollar un manual o manuales sobre el uso y aplicación de la Declaración (resolución del Consejo Económico y Social 1996/14). El Manual sobre Justicia para las Víctimas fue elaborado en respuesta a esa resolución. Una breve Guía para Diseñadores de Políticas también ha sido desarrollada para remarcar programas y políticas que han sido aplicadas en varias jurisdicciones para implementar la Declaración y asegurar la efectividad y equidad de la justicia penal, incluyendo formas de apoyo relacionadas, para que sean mejoradas de tal modo que los derechos fundamentales de las víctimas del delito y de abuso del poder sean respetados.

Para la aplicación de estos principios, expertos de más de 40 países en reuniones apoyadas por la Oficina para las Víctimas del Delito, el Departamento de Justicia en los Estados Unidos y el Ministerio de Justicia de los Países Bajos, elaboraron un *Manual de justicia para víctimas* sobre el uso y aplicación de los principios contenidos en la precitada Declaración.

De dicho Manual es importante destacar su Capítulo II, relativo a Programas de Asistencia a la Víctima, cuyo fin es asistir a las víctimas a enfrentar sus traumas emocionales, participar en el proceso de justicia penal, obtener reparación y enfrentar problemas asociados a la victimización.

33 Tesis aislada I.18º.A.4 K (10ª), la cual se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, p. 857; o con número de registro 2008181.

Los objetivos de los programas de asistencia a la víctima son hacer lo siguiente:

- a) Incrementar el compromiso de los Gobiernos y organizaciones a hacer todo lo posible para ayudar a las víctimas;
- b) Incrementar el alcance y disponibilidad de los servicios a las víctimas durante la victimización y a lo largo de las secuelas;
- c) Ampliar las oportunidades de la víctima de participar en todas las etapas críticas del proceso de justicia penal y asegurar la consideración del impacto de la victimización sobre la víctima en todos los sistemas de justicia penal y tribunales internacionales;
- d) Aumentar la coordinación y el trabajo en redes de todas las instituciones apropiadas indicadas, organizaciones, grupos y familias, sistemas comunitarios y de parentesco, que provean servicios a las víctimas o afecten el tratamiento de las víctimas para poder desarrollar un sistema integrado de asistencia a la víctima;
- e) Mejorar la calidad del alcance a las víctimas necesitadas y su tratamiento;
- f) Estar alerta con respecto a las necesidades únicas de nuevas poblaciones de víctimas, o de víctimas poco atendidas.

Para cumplir con los fines y objetivos de los programas de servicio a la víctima, el primer paso, según el numeral 1 de dicho capítulo, es el realizar una evaluación de las necesidades existentes y los recursos disponibles en la jurisdicción, cuyos objetivos podrán incluir lo siguiente:

- Determinar los índices de victimización;
- Definir los tipos de victimización;
- Obtener una comprensión general de las necesidades de las víctimas en la jurisdicción;
- Evaluar los recursos existentes disponibles para satisfacer las necesidades;
- Delimitar los tipos de problemas o barreras que impiden la participación de la víctima en el proceso judicial;
- Determinar el tipo de ayuda que se requiere;

- Identificar políticas, procedimientos o leyes que necesiten ser modificadas o presentados.

F. Monto propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 para la atención a víctimas. En el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, en el anexo 13 relativo a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, en el Ramo 47 y de Entidades No Sectorizadas, para la atención a víctimas, se contemplan \$7,417,047. En el anexo 19, sobre acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos, en el Ramo 47 y de Entidades No Sectorizadas, para la atención a víctimas se propone \$186,884,616.³⁴

En el Tomo I del mencionado Proyecto de Presupuesto, Ramo 47 y de Entidades no Sectorizadas, respecto de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), se señala lo siguiente: Para el ejercicio fiscal de 2017, la CEAV en cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Víctimas y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, promoverá el cumplimiento de la obligación de reparación del daño a las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos; fortalecerá el establecimiento en todo el país de los medios alternativos de solución de controversias; establecerá mecanismos que permitan al área de asistencia jurídica federal de atención a víctimas, proporcionar sus servicios en forma estandarizada, organizada y coordinada. Asimismo, promoverá la participación y establecerá mecanismos de coordinación con instituciones públicas y privadas que intervienen en la prestación de servicios a víctimas directas e indirectas; impulsará la participación ciudadana para la generación de políticas públicas que hagan viable la consolidación del Modelo Integral de Atención a Víctimas; así como avanzar en la operación del Registro Nacional de Víctimas; y eficientar la operación del Fondo de Ayuda, Atención y Reparación Integral a través de mejores prácticas que posibiliten la ejecución de recursos a las víctimas de forma sencilla y expedita.³⁵

34 Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, pp. 91 y 103, respectivamente, (consultado el 13 de septiembre de 2016), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html

35 Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2017, Tomo I, (Estrategia Programática Resumen), Ramo 47 Entidades No Sectorizadas, p. 3. (global, p. 1221), (Consultado el 13 de septiembre de 2016), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017/tomos/Tomo_I.pdf

Este Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, contiene los mismos montos para atención a víctimas establecidos en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2016.³⁶

G. Reforma constitucional en materia de víctimas. El 25 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud del cual se adicionó la fracción XXIX-X, en la que se le otorga competencia al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Derechos de las Víctimas, en los términos siguientes:

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, Primera, con Relación a la Iniciativa de Decreto que adiciona una fracción XXIX-X al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derechos de las Víctimas, en apartado III, relativo a las Consideraciones, precisamente en su Tercera, señaló lo siguiente:

Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a la presentación de la iniciativa que nos ocupa, quienes integramos estas Comisiones Unidas coincidimos con el espíritu de dicha propuesta en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que tratándose de los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito y con objeto de homologar la atención de este derecho humano, se otorgue la facultad legislativa al Congreso de la Unión, con objeto de que pueda expedir la ley general en la materia.

Asimismo, en su Consideración Cuarta, párrafo penúltimo, arguyó lo siguiente:

Es por lo anterior que estimamos no resulta ahora pertinente introducir disposiciones transitorias específicamente relacionadas con un plazo para emitir la Ley General, ni para la adecuación de la legislación local en la materia. La situación presente es que nos encontramos ante normas y disposiciones emitidas y en vigor, que ya han tenido sus efectos constitucionales. Al respecto y como ya se ha señalado antes, en caso de aprobarse y entrar en vigor la adición constitucional que se plantea, el Congreso de la Unión tendría plenas facultades para modificar la legislación general en materia

36 Ver Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

*de víctimas o expedir una nueva Ley General, al tiempo que en el régimen transitorio de dicho proceso legislativo se establecieron los términos para la adecuación oportuna de la legislación local.*³⁷

En términos de las anteriores consideraciones del dictamen y del texto de adición de la fracción XXIX-X al artículo 73 constitucional, se advierte que la materia de los derechos de las víctimas no se acotó a las víctimas de delitos, como se propuso en la Iniciativa, sino que abarca a las de los derechos humanos, al identificar el Poder Reformador los derechos de las víctimas como derechos humanos. Ahora bien, la existencia de otros derechos humanos en nuestra Constitución y en los Tratados internacionales en los que México es Parte, cuando son violados se actualizan potencialmente los otros derechos humanos que se encuentran tanto en la Ley General de Víctimas como en los instrumentos internacionales y demás estándares internacionales, en sus vertientes de protección, asistencia, etcétera, así como en su reparación integral.

Fuentes de consulta

Anónimo, *Código de Hammurabi*, Ramón Llaca y Cía., México, 1996.

Burgess, Ann, Rehehr Cheryl, y Roberts, Albert, *Victimology: theories and Applications*, Jones and Bartlett Learning, USA, 2010.

Langbein, John H., *The Origins of Adversary Criminal Trial*, Oxford Studies in Modern Legal History, 2003.

Russell, Diana E. y Harnes, Roberta A., *Feminicidio: una perspectiva global*, Traductor Guillermo Vega Zaragoza, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, México, 2006.

Zamora Grant, José, *Derecho victimal*, 2ª edición, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009.

37 Cámara de Senadores, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-03-31-1/assets/documentos/Dic_PConst_Derechos_victimas_art_73.pdf

Páginas Web

Nacionales

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
Diario Oficial de la Federación
Procuraduría General de la República
Secretaría de Relaciones Exteriores
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Extranjeras

Criminal Injuries Compensation Authority, *Annual Report and Accounts 2015-2016*.
Document
National Association of Crime Victim Compensation Boards.
Office the Justice Programs, *2016 National Crime Victim's Rights Week (NCVRW) Resource Guide*, section 5 Landmarks in Victims' Rights and Services.
The National Center For Victims of Crime, *Repairing the harm: a new visión for crime victim compensation in America*, Julio 2004.

Internacionales

Organización de las Naciones Unidas



Protección ambiental y cambio climático en México

María Amelia Olguín Vargas

Introducción

U

n medio ambiente sano es un derecho constitucional en México, sin embargo, parte de la población está expuesta a una pésima calidad del aire y del agua o a la degradación de los suelos que afectan su salud y bienestar. Si bien mejorar la calidad del ambiente es un enorme reto, también ofrece una gran oportunidad para generar empleos, valor agregado y detonar el crecimiento económico que ayude a disminuir la pobreza.

A pesar de los esfuerzos realizados en las tres últimas décadas para mejorar la calidad del aire, en las 67 cuencas atmosféricas prioritarias del país viven

72.2 millones de personas expuestas a mala calidad del aire. Según la evaluación del Environmental Performance Index, México ocupó el lugar 79 de los 132 países evaluados por la calidad del aire. En términos económicos, la contaminación atmosférica representa el mayor porcentaje de los costos por degradación ambiental en el país, equivalente al 3.6% del PIB en 2011.¹

Cerca del 80% de los contaminantes atmosféricos que se generan en el territorio provienen de los vehículos automotores, cuya flota en 2011 se estimó en 31.9 millones de unidades. Además del tamaño de la flota, resulta preocupante el crecimiento del número de automotores con más de diez años de antigüedad que, por la tecnología que emplean y su uso, emiten proporcionalmente mayores volúmenes de contaminantes que los autos nuevos.

Por ello, la necesidad de regular de manera más estricta la importación de vehículos automotores contaminantes y promover los Programas de Verificación Vehicular Obligatoria en donde se acentúa esta problemática; de las 32 entidades federativas sólo 17 cuentan con este tipo de programas.

La adecuada planeación y gestión de la calidad del aire requiere de información que sirva de base para el diseño y evaluación de programas orientados a mejorar la calidad del aire. En 2012, aunque 82 zonas metropolitanas y poblaciones contaban con estaciones de monitoreo, sólo 20 disponían de información suficiente para conocer la calidad del aire en al menos tres años consecutivos. En ese mismo año, alrededor de 35 localidades con más de cien mil habitantes no contaban con al menos una estación o red de monitoreo para medir la calidad del aire.

A pesar de que la información disponible no cubre la totalidad de la geografía del país, el análisis de las tendencias de los contaminantes más relevantes de las ciudades que cuentan con buena información permite decir que la calidad del aire en las principales ciudades del país ha mejorado en los últimos años, pero dista de ser satisfactoria. Los contaminantes más importantes en las ciudades con monitoreo son el ozono (O₃) y las partículas (PM₁₀ y PM_{2.5}).

En 2011, la Zona Metropolitana del Valle de México rebasó 154 días la norma de O₃ (es decir, 42% del año); la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) excedió la misma norma entre 36 y 118 días entre 2001 y 2010, mientras que para las demás ciudades los valores fueron menores a 40 días en los periodos con información. En el caso de las PM₁₀, la ZMG fue la única que reportó mejoría

1 INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2011, año base 2008. México, 2013.

entre 2000 y 2010. Las que reportaron el mayor número de días de rebase de la norma fueron la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y la Zona Metropolitana de Monterrey (154 y 85 días, respectivamente en 2009).

Como respuesta al problema de la contaminación atmosférica se han establecido los programas para mejorar la calidad del aire (Proaires), que constituyen los principales instrumentos para revertir las tendencias de deterioro. Actualmente están vigentes nueve Proaires que benefician a 37.7 millones de personas y cuatro más están en elaboración o actualización, los cuales beneficiarán a 4.8 millones de personas.

Gran parte del territorio mexicano es vulnerable al estrés hídrico, situación que podría agravarse por el cambio climático. Dada la importancia de este recurso para las actividades humanas, así como para mantener la integridad de los ecosistemas (fuente de los bienes y servicios ambientales de los cuales dependemos), el manejo adecuado del agua es un tema capital para el país.

No emprender acciones para solucionar los problemas de disponibilidad y calidad del recurso hídrico se traducirá seguramente en el corto y mediano plazos en un freno para el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad mexicana.

México es un país heterogéneo en cuanto a la disponibilidad natural del agua se refiere; si a esto se le suma la distribución espacial de la población y las actividades productivas, las diferencias geográficas sobre la presión de este recurso adquieren mayor relevancia.

Mientras que las regiones norte y centro del país, que en 2009 albergaban al 77% de la población y generaron el 79% del PIB nacional, sólo tenían acceso al 32% del agua disponible, la región sureste gozaba del 68% de la disponibilidad nacional del líquido, asentaba al 23% de la población y contribuyó en ese mismo año con el 21% del PIB nacional. La presión sobre el recurso, evaluada en términos de la proporción del agua disponible que extraen también es contrastante: la región sureste extrae poco menos del 4% del recurso disponible, mientras que la norte y centro alcanzan el 47%³³, cifra que es calificada como de presión “fuerte” por la Comisión para el Desarrollo Sustentable de la ONU; caso extremo es el de la región Aguas del Valle de México, que consume cerca de 33% más agua de la que dispone naturalmente.

Incrementar significativamente la superficie modernizada y tecnificada, junto con una política que reoriente la siembra de especies en función de sus ne-

cesidades hídricas y de la disponibilidad de agua en la zona, podría reducir la presión sobre las fuentes de abasto y ayudar a recuperar aquellas que muestran signos de deterioro.

La revisión de los subsidios otorgados al consumo de electricidad y del agua en el campo es también una tarea imprescindible para no promover el uso irracional del líquido y el deterioro de sus fuentes de abasto. Estos subsidios, además de ser altamente costosos en términos económicos también han inhibido en los agricultores los incentivos para el ahorro de energía eléctrica, la reducción de la extracción de agua y la inversión en la mejora de los sistemas de riego.

Por otra parte, el azolve y el cambio climático podrían reducir significativamente esta capacidad, lo que comprometería no sólo el abastecimiento doméstico, sino también la productividad de las actividades agropecuarias e industriales. Paralelamente, será necesario conocer las zonas del país que por su disponibilidad natural del líquido o características particulares sean candidatas para establecerse como reservas estratégicas de agua útiles a la sociedad y para la conservación de sus ecosistemas y su biodiversidad.

La escasez y la sobreexplotación de las fuentes de abastecimiento de agua se agrava por la contaminación. La descarga de aguas residuales domésticas e industriales sin tratamiento afecta la calidad de los cuerpos de agua poniendo en riesgo la salud de la población, la integridad de los ecosistemas y su utilización como fuentes de abasto para la población y las actividades productivas.

Los costos económicos de la contaminación del agua por descargas de aguas residuales no tratadas alcanzaron en 2011 según el INEGI el 0.4% del PIB de ese año. Aunque el aumento en el volumen de agua residual tratada ha sido importante en los últimos años, resulta todavía insuficiente. En 2012 a nivel nacional sólo se trató el 47.5% de las aguas residuales municipales colectadas, lo que significa que 52.5% de las aguas residuales municipales recolectadas, más otro volumen de aguas no recolectadas, se vertieron en presas, ríos, lagos y mares sin tratamiento previo.²

La capacidad de tratamiento de aguas residuales muestra diferencias importantes entre las entidades federativas: en 2011, Nuevo León, Baja California y Aguascalientes trataron más del 90% de sus aguas residuales, mientras que Campeche y Yucatán no sobrepasaron el 5%.

2 Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno 2012-2013. México. 2013.

En cuanto al manejo y conservación sustentable de la biodiversidad se calcula que entre 10 y 12% de las especies del planeta habitan sus ecosistemas, lo que coloca a México en los cinco primeros lugares de los países más ricos en plantas, anfibios, reptiles y mamíferos.³

Sin embargo, una parte importante de la riqueza biológica nacional se encuentra en riesgo. Según la NOM- 059-SEMARNAT-2010, hay 2,606 especies en alguna categoría de riesgo, entre ellas muchas emblemáticas como el jaguar, el águila real, el quetzal y la vaquita marina. Entre las plantas los grupos con más especies en riesgo son las cactáceas, orquídeas, palmas y agaves. En el caso de los animales, los grupos con más especies en riesgo son los reptiles (54.4% de las especies conocidas en el país), aves (33.5%), mamíferos (45.2%), anfibios (53.7%) y peces (7.5%).

El riesgo en que se encuentran muchas especies de plantas y animales mexicanos se debe principalmente a que no se ha logrado detener la pérdida y degradación de los ecosistemas; sin embargo, también se reconocen otras amenazas como la sobreexplotación, la presencia de especies invasoras, la contaminación, la construcción de infraestructura y el crecimiento urbano.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, la superficie de ecosistemas naturales del país se redujo significativamente para transformarse en terrenos agropecuarios, zonas urbanas y obras de infraestructura: hasta 2011, 28.7% del territorio había perdido sus ecosistemas naturales y el restante 71.3% los mantenía con diferentes grados de conservación.

La tasa de pérdida de superficie de bosques y selvas, actualmente en revisión y actualización, fue estimada en 155 mil hectáreas anuales para el periodo 2005- 2010, lo que colocó a México en el lugar 21 en el mundo en pérdida relativa, siendo el único de la OCDE que pierde sus bosques. La pérdida de ecosistemas no sólo tiene efectos sobre la biodiversidad, también significa una pérdida de oportunidades para aprovechar sustentablemente sus recursos naturales y sus servicios ambientales, así como para proporcionar beneficios económicos a sus legítimos propietarios, contribuyendo a mejorar el nivel de bienestar de la población.

La presente investigación ofrece un panorama de normas, leyes y reglamentos en materia de protección ambiental y cambio climático en México, con la finalidad de contar con un referente jurídico de la problemática que enfrenta nuestro país.

3 Semarnat, Conabio. México. 2012 y World Resources Institute. 2012.

Tal como se desprende de este trabajo, existe un amplio espectro legal que debería garantizar la protección del medio ambiente de norte a sur de nuestro territorio, sin embargo, la realidad nos demuestra que no es esencialmente un problema de cumplimiento de las normas establecidas, sino de falta de conciencia y compromiso de las grandes empresas nacionales y extranjeras, por preservar el ambiente y contribuir con los esfuerzos que se realizan a nivel mundial para contener los efectos del cambio climático.

Como en otros aspectos de la vida de nuestra Nación, la protección del medio ambiente y cambio climático, todavía es un reto pendiente en la gran agenda nacional de los graves problemas que se deben atender sin dilaciones. En este esfuerzo, el papel del poder legislativo es fundamental ya que aún quedan pendientes regulaciones que fortalecerán la intervención del Estado Mexicano en estas materias.

La complicada relación con los EUA a partir del triunfo de Donald Trump, podría entorpecer más el cumplimiento de los compromisos internacionales de nuestro país, en materia de cambio climático y el calentamiento global, por lo que el poder legislativo debería impulsar un marco regulatorio que garantice la autonomía del gobierno federal para determinar sin restricciones de ninguna naturaleza, las acciones concertadas a nivel internacional en la materia.

Marco normativo

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 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.

Por su parte, el artículo 26, apartado A, de la Constitución dispone que el Estado, organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Legislación Nacional

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (D.O.F. 28-01-1988, última reforma D.O.F. 05-11-2013).
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (D.O.F. 25-02-2003, última reforma D.O.F. 07-06-2013).
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. (D.O.F. 08-10-2003, última reforma D.O.F. 05-1-2013).
- Ley General de Vida Silvestre. (D.O.F. 03-07-2000, última reforma D.O.F. 05-11-2013).
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. (D.O.F. 18-03-2005).
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. (D.O.F. 2-08-2006, última reforma D.O.F. 14-11-2013).
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia. (D.O.F. 1-02-2007).
- Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. (D.O.F. 01-02-2008).
- Ley General de Cambio Climático. (D.O.F. 06-06-2012).
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. (D.O.F. 07-06-2013).
- Ley General de Bienes Nacionales. (D.O.F. 20-5-2004, última reforma D.O.F. 07-06-2013).
- Ley de Aguas Nacionales. (D.O.F. 01-12-1992, última reforma D.O.F. 07-06-2013).
- Ley de Productos Orgánicos. (D.O.F. 07-02-2006).
- Ley Agraria. (D.O.F. 26-2-1992, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (D.O.F. 401-2000, última reforma D.O.F. 16-01-2012).
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O.F. 2-04-2013).

- Ley de Expropiación. (D.O.F. 25-11-1936, última reforma D.O.F. 27-01-2012).
- Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. (D.O.F. 24-07-2007, última reforma D.O.F. 7-06-2012).
- Ley de Obras Pública y Servicios Relacionados con las mismas. (D.O.F. 4-01-2000, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley de Planeación. (D.O.F. 05-1-1983, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. (D.O.F. 10-04-2003, última reforma D.O.F. 9-01-2006).
- Ley Federal de Derechos. (D.O.F.31-12-2008, última reforma D.O.F. 09-04-2012).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (D.O.F. 14-05-1986, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. (D.O.F. 28-12-1963, última reforma D.O.F. 03-05-2006).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (D.O.F. 30-03-2006, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (D.O.F. 04-08-1994, última reforma D.O.F. 09-04-2012).
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (D.O.F. 1-12-2005, última reforma D.O.F. 28-01-2011).
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (D.O.F. 13-03-2002, última reforma D.O.F. 15-06-2012).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (D.O.F. 31-12-1982, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Federal de Sanidad Animal. (D.O.F. 25-07-2007, última reforma D.O.F. 07-06-2012).
- Ley Federal de Sanidad Vegetal. (D.O.F. 5-01-1994, última reforma D.O.F. 16-11-2011).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (D.O.F. 11-06-2002 última reforma D.O.F. 8-06-2012).

- Ley Federal del Mar. (D.O.F. 08-01-1986; fe de erratas 09-01-1986).
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización. (D.O.F. 01-07-1992, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Minera (D.O.F. 26-06-1992, última reforma D.O.F. 26-06-2006).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (29-12-1976 última reforma D.O.F. 02-04-2013).
- Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (D.O.F. 5-06-2002 última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O.F. 30-12-1983, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. (D.O.F. 29-11-1958 última reforma D.O.F. 28-11-2008).
- Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas (D.O.F. 03-07-2009, última reforma D.O.F. 0307-2009).
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (D.O.F. 07-12-2001, última reforma D.O.F. 12-01-2012).
- Ley de Ciencia y Tecnología (D.O.F. 5-06-2002, última reforma D.O.F. 7-06-2013).
- Ley de Comercio Exterior (D.O.F. 27-07-1993, última reforma D.O.F. 21-12-2006).
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (D.O.F. 31-12-1985, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley Federal de Archivos (D.O.F. 23-01-2012).
- Ley Federal de Variedades Vegetales (D.O.F. 25-10-1996, última reforma D.O.F. 9-04-2012).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (D.O.F. 31-12-2008, última reforma 12-11-2012).
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (D.O.F. 28-11- 2008, última reforma D.O.F. 7-06-2013).

- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (D.O.F. 28-11-2008).
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (D.O.F. 28-11-2008, últimas reformas D.O.F. 07-06-2013).
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (D.O.F. 28-11-2008).
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O.F. 22-12-1975, Última reforma D.O.F. 09-04-2012).

Códigos

- Código Civil Federal. (D.O.F. 26-05-1928 última reforma D.O.F. 08-04-2013).
- Código Federal de Procedimientos Civiles. (D.O.F. 24-02-1943 última reforma D.O.F. 09-04-2012).
- Código Penal Federal. (D.O.F. 14-08-1931 última reforma D.O.F. 30-10-2013).
- Código Federal de Procedimientos Penales. (D.O.F. 30-08-1934 última reforma D.O.F. 03-05-2013).
- Código Fiscal de la Federación. (D.O.F. 31-12-1981 última reforma D.O.F. 31-12-2012).

Tratados y Convenios Internacionales

- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, Irán, 2 de febrero de 1971. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 24 de enero de 1985. Entrada en vigor para México: 4 de julio de 1986).
- Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Estocolmo, Suecia, 23 de mayo del 2001. Publicación Aprobación en el D.O.F. 3 de diciembre del 2002. Entrada en vigor para México: 17 de mayo del 2004).
- Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (Róterdam, Países Bajos, 10 de septiembre de 1998. Publicación, Aprobación en

el D.O.F. 2 de marzo del 2005. Entrada en vigor para México: 2 de agosto del 2005).

- Convenio de Basilea Sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Basilea, Suiza. 22 de marzo de 1989. Publicación Aprobación en el D.O.F. 6 de agosto de 1990. Entrada en vigor para México: 5 de mayo de 1992).
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (Montreal, Canadá, 16 de septiembre de 1987. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 25 de enero de 1988. Entrada en vigor para México: 1 de enero de 1989).
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (Viena, Austria, 22 de marzo de 1985. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 14 de septiembre de 1987. Entrada en vigor para México: 22 de septiembre de 1988).
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África (París, Francia, 17 de junio de 1994. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 12 de enero de 1995. Entrada en vigor para México: 26 de diciembre de 1996).
- Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (Nueva York, Estado de Nueva York, Estados Unidos de América, 9 de mayo de 1992.
- Publicación Aprobación en el D.O.F.: 13 de enero de 1993. Entrada en vigor para México: 21 de marzo de 1994).
- Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (Kyoto, Japón, 11 de diciembre de 1997. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 1 de septiembre del año 2000. Entrada en vigor para México: 16 de febrero del 2005).
- Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (Caracas, Venezuela, 1 de diciembre de 1996. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 10 de julio del año 2000. Entrada en vigor para México: 2 de mayo del 2001).
- Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (Washington DC, Estados Unidos de

América, 3 de marzo de 1973. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 24 de junio de 1991. Entrada en vigor para México: 30 de septiembre de 1991).

- Convenio Sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, Brasil, 5 de junio de 1992.
- Publicación Aprobación en el D.O.F.: 13 de enero de 1993. Entrada en vigor para México: 29 de diciembre de 1993).
- Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio Sobre la Diversidad Biológica (Montreal, Canadá, 29 de enero del año 2000. Publicación Aprobación en el D.O.F.: 1 de julio del 2002. Entrada en vigor para México: 11 de septiembre del 2003).
- Declaración de Johannesburgo Sobre Desarrollo Sustentable (Johannesburgo, República de Sudáfrica, 4 de septiembre del 2002).
- Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 1992).
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 16 de junio de 1972).
- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (1993).
- Protocolo de Nagoya Sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la
- Diversidad Biológica. (Firma: 24 de febrero de 2011. Ratificación: 16 de mayo de 2012. Fecha de entrada en vigor para México: el instrumento aún no entra en vigor internacionalmente).
- Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur, Sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología. (Firma: 5 de marzo de 2012. Ratificación: 26 de septiembre de 2012. Fecha de entrada en vigor para México: el instrumento aún no entra en vigor internacionalmente).
- Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena. (Firma: 2 de diciembre de 1946. Ratificación: 30 de junio de 1949-Adhesión. Entrada en vigor para México: 30 de junio de 1949).

■ Protección ambiental y cambio climático en México ■

- Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias. (Firma: 29-12-1972. Ratificación: 7-04-1975. Entrada en vigor para México: 30-08-1975).
- Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973 MARPOL. (Firma: 1-06-1972. Adhesión: 23-04-1992. Entrada en vigor para México: 23-07-1992).
- Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos. (Firma: 19-11-1976. Adhesión: 13-05-1994. Entrada en vigor para México: 11-08-1994).
- Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. (Publicación Aprobación en el D.O.F. 23- 01-84. Entrada en vigor para México: 2305-1984).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (Publicación D.O.F. 12-05-1981).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para". (Publicación D.O.F. 19-01-1999).
- Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995).
- Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América Para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos (Firma: 07-02-1936. Publicación en el D.O.F. 15-05-1937).
- Convención para la Protección y Desarrollo del Medio Ambiente Marino en la Región del Gran Caribe.
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice sobre la Protección y Mejoramiento del Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales de la Zona Fronteriza (Publicación en el D.O.F. 28-03-1996).
- Convenio Entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala Sobre la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza (Publicación en el D.O.F. 27-10-1987).
- Convenio relativo al proyecto de Saneamiento de las Zonas Marginalizadas del Valle de la Sabana en el Estado de Guerrero (España).

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. (Adoptada en la Ciudad de Washington D.C., 03-03-1973. Publicación en el D.O.F. 24-06-91).
- Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA) -28 de junio de 2008.
- Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte (Publicación D.O.F. 21-12-1993).
- Protocolo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América. Por el que se Modifica la Convención Para la Protección de Aves Migratorias.
- Protocolo Modificatorio al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América Sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, firmado el 16 y 18 de noviembre de 1993, suscrito en Washington el veinticinco de noviembre de dos mil dos y en la Ciudad de México el veintiséis de noviembre de dos mil dos (Publicado en el D.O.F. 12-052003).
- Protocolo que Modifica la Convención Sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente Como Hábitat de Aves Acuáticas.
- Tratado Entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América de la Distribución de Las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, Desde Fort Quitman, Texas Hasta el Golfo de México.
- Acuerdo sobre el Programa Internacional para la conservación de los Delfines. (Firma: 27-05-1998. Ratificación: 15-02-1999. Entrada en vigor: 15-02-1999).
- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (OMC)-(Firma: 15-04-1994. Ratificación: 31-08-1994. Entrada en vigor: 1-01-1995).
- Convenio sobre la Plataforma Continental. (Firma: 29-04-1958. Entrada en vigor: 1-09-1966. Publicación D.O.F. 05-01-1966).
- Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico. (Aprobación: 14-05-1966. Publicación D.O.F. 16-11-2001).

- Convención para la Protección de la Flora, Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (Firma: 20-10-1940. Publicación en el D.O.F. 29-05-1942).
- Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar. (Firma: 29-04-1958. Publicación en el D.O.F. 05-01-1966).
- Comisión Interamericana del Atún Tropical. (Adhesión: 4-06-1999. Entrada en vigor: 4-06-1999. Entrada en vigor: 04-06-1999).
- Acuerdo Internacional de Maderas Tropicales de 2006. (Ratificado 29-10-2007. Publicación D.O.F 17-12-2007).

Reglamentos

- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (D.O.F. 26-11-2012).
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua (última reforma D.O.F. 1210-2012).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. (D.O.F. 03-06-2004).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental. (D.O.F. 30-05-2000, última reforma 26-04-2012, fe de erratas D.O.F. 27-04-2012).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales (D.O.F. 29-04-2010).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas. (D.O.F. 30-11-2000, última reforma D.O.F. 28-12-2000).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. (D.O.F. 08-08-2003, última reforma D.O.F. 28-09-2010).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes. (D.O.F. 03-06-2004).

- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. (D.O.F. 12-01-1994, última reforma D.O.F. 24-05-2011).
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (D.O.F. 21-02-2005).
- Reglamento en Materias de Registros, Autorizaciones de Importación y Exportación y Certificación de Exportación de Plaguicidas, Nutrientes Vegetales y Sustancias y Materiales Tóxicos o Peligrosos. (D.O.F. 28-12-2004).
- Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. (D.O. F. 30-11-2006).
- Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre. (D.O.F. 30-11-2006).
- Reglamento de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. (D.O.F.19-03-2008, última reforma D.O.F. 06-03-2009).
- Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. (D.O.F. 18-06-2009).
- Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar. (D.O.F. 21-08-1991).
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. (D.O.F. 28-11-2012).
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (D.O.F. 28-07-2010).
- Reglamento de la Ley de Pesca (D.O.F. 29-09-1999, fe de erratas D.O.F. 17-11-1999, última reforma D.O.F. 28- 01-2004).
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. (D.O.F. 28-07-2010).
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (D.O.F. 06-09-2007).
- Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. (D.O.F. 14-01-1999, última reforma D.O.F. 28- 11-2012).
- Reglamento de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales. (D.O.F. 26-01-1990, última reforma D.O.F. 23-11- 2010).

- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (D.O.F. 28-06-2006 y su reforma D.O.F. 05-11-2012).
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (D.O.F. 11-06- 2003).
- Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos (D.O.F. 1-04-2010, fe de erratas D.O.F. 08-04-2010).
- Reglamento de la Ley Minera (D.O.F. 12-10-2012).
- Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Animal (D.O.F. 21-05-2012).
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (D.O.F. 30-12-1993, última reforma D.O.F. 29-12-2000).
- Reglamento de la Ley Federal de Variedades Vegetales (D.O.F. 24-09-1998).
- Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (D.O.F. 2-09-2009, última reforma D.O.F. 30-11-2012).
- Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (D.O.F. DOF 11-09-2009).
- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O.F. 31-05-1993, última reforma D.O.F. 30-11- 2012).

Estatutos Orgánicos

- Estatuto Orgánico del Instituto de Tecnología del Agua (D.O.F. 13-04-2007).
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal (D.O.F. 7-08-2006 y su reforma D.O.F. 25-05-2012).
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (D.O.F. 4-10-2013).

Normas Oficiales Mexicanas

- Norma Oficial Mexicana NOM-005-SEMARNAT-1997, Que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de corteza, tallos y plantas completas de vegetación forestal.

- Norma Oficial Mexicana NOM-010-SEMARNAT-1996, Que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hongos.
- Norma Oficial Mexicana NOM-011-SEMARNAT-1996, Que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de musgo, heno y doradilla.
- Norma Oficial Mexicana NOM-012-SEMARNAT-1996, Que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento de leña para uso doméstico.
- Norma Oficial Mexicana NOM-019-SEMARNAT-2006, Que establece los lineamientos técnicos de los métodos para el combate y control de insectos descortezadores.
- Norma Oficial Mexicana NOM-027-SEMARNAT-1996, Que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de tierra de monte.
- Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección Ambiental Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo.
- Norma Oficial Mexicana NOM-061-SEMARNAT-1994, Que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestres por el aprovechamiento forestal.
- Norma Oficial Mexicana NOM-062-SEMARNAT-1994, Que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad que se ocasionen por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios.
- Norma Oficial Mexicana NOM-126-SEMARNAT-2000, Por la que se establecen las especificaciones para la realización de actividades de colecta científica de material biológico de especies de flora y fauna silvestres y otros recursos biológicos en el territorio nacional.
- Norma Oficial Mexicana NOM-152-SEMARNAT-2006, Que establece los lineamientos, criterios y especificaciones de los contenidos de los programas de manejo forestal para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en bosques, selvas y vegetación de zonas áridas.

Otros

- Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres NMX-R-025SCFI-2012.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.
- Declaraciones de las Cumbres de 1972, 1992 y 2002.
- Resolución 2007/40 del 17 de octubre del 2007 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Decisión 23/CP.18 "Promoción del equilibrio de género y mejoramiento de la participación de mujeres en las negociaciones de la Convención Marco y en la representación de las Partes en los órganos establecidos en virtud de la Convención o del Protocolo de Kyoto" adoptada durante el 18° periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012.
- Acuerdo de Creación del Comité para Prevenir y Erradicar el Hostigamiento y Acoso Sexual en el Sector Ambiental (D.O.F. 27-07-2012).

Antecedentes de la protección ambiental en México

El gobierno mexicano se estructura sobre la base de los principios de una República representativa y federal, compuesta por tres niveles de gobierno que son: el federal, el local o estatal y el básico, correspondiente a los municipios. Esto resulta fundamental para precisar cómo se distribuyen las competencias en materia ambiental, conforme a la legislación mexicana.

Fue a principios de 1968 que Suecia propuso una Conferencia sobre el Medio Humano ante el Consejo Económico y Social; con apoyo de este Consejo la

Asamblea General, dictó el 3 de diciembre de 1968, su primera resolución sobre Problemas de Medio Humano. La preocupación de la comunidad internacional por la degradación del medio ambiente, se reflejó en las propias Naciones Unidas que acogieron las respuestas internacionales a los problemas de medio ambiente y tras las Conferencias de París de 1968, Londres de 1970, y las reu-

niones de Nueva York, Praga y Ginebra en 1971, tuvo lugar la Conferencia de Estocolmo en 1972.

Como consecuencia de esta conferencia se crearon organizaciones especializadas, con lo que se institucionalizó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con sede en Nairobi, Kenya, y se estableció el Día Mundial del Medio Ambiente. Las Naciones Unidas han creado también, conectados con el PNUMA un Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales (CIFCA) para los países de habla hispana. En la Cumbre de Río de Janeiro (1992), se aprobó la agenda 21, la cual aboga por conducir cambios en el desarrollo de las actividades económicas, la correspondiente declaración de Río, las Previsiones sobre los bosques, y los Convenios relativos al cambio climático y la biodiversidad.

En nuestro país la experiencia ambiental se remonta al 23 de marzo de 1971, cuando se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En este primer momento, en enero de 1971, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73 fracción XVI 4a, que se otorga al Consejo de Salubridad General las facultades necesarias para dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Con fundamento en las disposiciones de dicho ordenamiento se derivaron diversos reglamentos, los que culminaron con el Programa Integral de Saneamiento Ambiental, de mayo de 1980, estudiándose además las funciones de los tres órganos que tuvieron como misión específica la protección del ambiente: el Consejo de Salubridad; la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental y la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Posteriormente se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1982, la Ley Federal de Protección al Ambiente, que profundizó en más aspectos ambientales que la ley que le antecede, ampliando sus horizontes y específicamente dándole toda la fuerza punitiva de una regulación que permitió prevalecer el interés público y social en la procuración de un ambiente limpio y sano.

El fundamento Constitucional de las normas secundarias que regulan la conducta humana y social frente a los recursos naturales y los ecosistemas, se encuentran en los Artículos 25 sexto párrafo, 26, 27 tercer párrafo, 73 fracción XVI

4ª y fracción XXIX-G, así como el 115 y 124, que se relacionan con la competencia de los Gobiernos de los Estados y Municipios, y su participación en la temática ambiental.

En el Artículo 25 párrafo sexto Constitucional se establece el postulado del cuidado del medio ambiente con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Esta idea fue incorporada a la

Constitución Política, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

Congruente con lo anterior, el Artículo 26 Constitucional establece que, como una consecuencia de la intervención estatal en la economía de la Nación, “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”. Se trató así de concertar acciones que fueran congruentes entre sí para, de esta forma, aprovechar los recursos sustentables del país evitando su sobreexplotación.

En el artículo 27 constitucional se plasma la idea de la conservación de los recursos naturales como un elemento totalizador de la protección al ambiente. Este concepto ecológico se introduce mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

La tercera de estas bases es la contenida en el Artículo 73 fracción XVI 4a. Constitucional, que se refiere a la idea de la prevención y control de la contaminación ambiental, con un concepto ambiental dentro del rubro de salubridad general, dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Salud.

La cuarta base es la referente al Artículo 73 fracción XXIX-G que fue reformada por el mismo decreto que modificó al Artículo 27 tercer párrafo, constituyendo ambos la reforma ecológica constitucional. De conformidad con dicho precepto, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

A partir del establecimiento de las bases constitucionales para la protección al ambiente en su conjunto, se puede observar como la Constitución Política distribuye las facultades en esta materia entre la federación, estados y municipios

en el ámbito de sus respectivas competencias, aunque esta cuestión atañe más específicamente al estudio de la gestión ambiental.

Este nuevo esquema de distribución de competencias, la llamada «conurrencia» ha sido objeto de crítica en el sentido que una “ley secundaria ni sus reglamentos pueden establecer el ámbito de competencia de gobierno, ya que esto debe estar en la Carta Magna”, pues con ello se contraviene el artículo 124 de la propia Constitución, que establece “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

El principio de la conservación de los recursos naturales en general, se incorporó a la Constitución Política de 1917 como resultado de los profundos cambios con respecto a la Constitución de 1857, en cuanto a las ideas sobre la función social de la propiedad privada, la cual dejó de ser un derecho absoluto: esto trajo como consecuencia cambios en el sistema de propiedad privada. Así, la Constitución de 1857 establecía que «la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento», y otorgaba todo tipo de protección al propietario, por lo que éste podía disponer de sus tierras y aguas conforme a su voluntad y no cabía la protección de los recursos naturales. Por su parte, el sistema de propiedad establecido en la Constitución Política de 1917 descansa en la premisa de que la propiedad de las tierras y las aguas pertenece originariamente a la Nación, que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada, pero conservando el dominio de las mismas, así como el de revertir dicho dominio a través del derecho de expropiación.

El propósito fundamental de los constituyentes fue que en la legislación mexicana «quedara establecido como un principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación...».

Esto es, tal como quedó también asentado en el artículo 27, que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés público, por lo que en nuestra Constitución quedó explícita la función social de la propiedad privada. Es importante resaltar que, en este punto, nuestra Carta Magna se anticipó a las Constituciones de muchos otros países.

Los párrafos tercero y cuarto de este artículo otorgan a la Nación el dominio inalienable e imprescriptible de todos los recursos naturales del suelo, el subsuelo, la

plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los mares territoriales y patrimoniales, los ríos y lagos, las lagunas y los esteros y, en general, la propiedad originaria de todas las tierras y aguas en su espacio geográfico y legal. Una conclusión inmediata de él es la obligación y el derecho que la Nación tiene de legislar y regular sobre el empleo y la protección de dichos recursos.

De este artículo se desprende, además de la LGEEPA, la Ley de Aguas Nacionales, que regula todo lo relativo al uso y protección de las aguas en el territorio nacional, incluyendo diversos aspectos de su posible contaminación.

Otras ideas del párrafo tercero del artículo 27 constitucional están ligadas a las anteriores, por ejemplo, la disposición en virtud de la cual la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, en beneficio social, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

En términos actuales, este párrafo se traduce en el derecho de la Nación para asegurar la conservación de los recursos naturales y consagra la función social de la propiedad privada, pues queda claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público. La importancia ambiental de este principio es evidente, pues de él depende la potestad del Estado para exigir la limitación de ciertos atributos de la propiedad privada.

El tercer principio, que también es parte del ya mencionado párrafo tercero, se refiere a la conservación de los recursos naturales y establece, «...que con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad».

Teniendo en cuenta la época en que se redactó este artículo, no puede menos que sorprender la claridad de la concepción ambiental que está implícita en él y la amplitud de su ámbito, sobre todo si se recuerda que este tipo de conceptos se comenzaron a incorporar en las constituciones de otros países latinoamericanos hasta la década de los años 60.

Es evidente que las ideas del párrafo tercero de este artículo sobre la distribución equitativa de los recursos naturales y su conservación están vinculadas entre sí, pues con frecuencia, la inequidad en la distribución acarrea el deterioro o la sobreexplotación de dichos recursos.

Por otra parte, la idea de «conservación de los recursos», no se opone al «aprovechamiento de dichos recursos», pues lo que se consagra en la Constitución es el derecho de la Nación de regular dicho aprovechamiento en beneficio social.

En estas ideas queda también implícita que, en nuestra Nación, los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente, esto es, de tal modo que se permita su conservación, lo que puede deducirse del mismo párrafo tercero que impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales.

Cabe mencionar que algunos autores han definido a los recursos naturales como "Todo medio de subsistencia de la gente que éstos obtienen directamente de la naturaleza", o se ha dado en llamar "recursos a los distintos elementos de los cuales el género humano se sirve para satisfacer sus necesidades o exigencias".

En el régimen Constitucional de los recursos minerales, corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. En el mismo Artículo 27 Constitucional se establece el dominio de la Nación sobre estos recursos asignándoles el carácter de inalienables e imprescriptibles y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los mismos, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

De esta forma nuestra Constitución establece las bases fundamentales para una política de protección de los recursos minerales. En efecto, el dominio directo que la Nación tiene sobre estos recursos le permite controlar en todos sus aspectos la explotación de los mismos, dotando al Ejecutivo Federal de la capacidad de velar por la protección de éstos, a través del establecimiento de reservas nacionales.

Estas normas constitucionales fueron desarrolladas por la Ley Minera, de fecha 26 de junio de 1992, y sus modificaciones del 24 de diciembre de 1996 y su reglamento publicado el 29 de marzo de 1993. La Ley Minera establece que las personas que se benefician con minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la citada Ley están obligados a "*Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas técnicas específicas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente*" (artículo 37 fracción II).

Continuando con la lectura ambiental de este ordenamiento jurídico, nos encontramos con criterios de protección a los recursos naturales no renovables constituidos por los minerales. En el artículo 20 se establece que las obras y trabajos de exploración, dentro de las áreas naturales protegidas, únicamente

podrán realizarse con autorización de la autoridad que tenga a su cargo las referidas áreas; también el artículo 39 establece que “*e n las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad en la materia*”. Asimismo el derecho para realizar las obras y trabajos de exploración o de explotación se suspenderá cuando éstos “*causen o puedan causar daños a bienes de interés público, afectos a un servicio público o de propiedad privada*” (artículo 43 fracción II).

En cuanto a los asentamientos humanos, se encuentran regulados con una fuerte impronta ambiental, desde 1976. En esta época se reformó la Constitución Política en su Artículo 27 tercer párrafo, para precisar que la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación sería hecha en beneficio social, pero fundamentalmente, para vincular esta idea con la de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Como consecuencia de lo anterior, se agregan las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con lo que quedaron establecidos los principios fundamentales que habrían de presidir la ordenación de los asentamientos humanos. La misma reforma constitucional de 1976, estableció un sistema de concurrencia del gobierno federal, estatal y municipal en materia de asentamientos humanos, que culminó con la expedición de la Ley General de Asentamiento Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1976.

La referida ley de 1976 fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de julio de 1993, y modificada el 5 de agosto de 1994, creándose un sistema en el que destaca la idea del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tendientes a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos. Establece como causa de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población (artículos 3° fracción XIII y 5° fracción VIII).

En el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983 se publicó la reforma al Artículo 4º Constitucional, en el cual se consagró como una garantía individual el Derecho a la Salud.

Esta reforma al campo del Derecho ecológico es el origen de los mayores esfuerzos dirigidos a la prevención y control de la contaminación ambiental para los efectos de la salud humana. Uno de los efectos de las alteraciones ambientales es que son causa directa o indirecta de los desequilibrios de la persona como ente individual, es decir, pueden alterar el funcionamiento de su organismo y llegar a enfermar o exacerbar padecimientos que el individuo ya tenía. Para el Derecho Ecológico, el derecho de la salud tiene que ver con el manejo de los recursos naturales, entre los que encuentran: el agua, el suelo, el aire, los ecosistemas, entre los más importantes.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, se adicionó y reformó el artículo 115 constitucional con el fin de dar una transformación al régimen municipal. El carácter ecológico de esta reforma se puede observar en la fracción V que señala: " *Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.*"

A este conjunto de bases constitucionales se une el artículo 124 Constitucional, estableciendo que todas las facultades que no se encuentran conferidas expresamente a la Federación se entienden reservadas para las entidades federativas.

Como resultado del proceso de reformas a los artículos 27 y 73 Constitucionales, se abrió el cauce a una nueva legislación denominada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1988, y sus modificaciones del 13 de diciembre de 1996. De la exposición de motivos de dicha reforma se destacan los siguientes propósitos:

- Establecer un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental a favor de las autoridades locales.

- Ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente.
- Reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a fin de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental.
- Incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la ley, como las auditorías ambientales.
- Fortalecer y enriquecer los instrumentos de política ambiental para que cumplan eficazmente con su finalidad.
- Incorporar definiciones de conceptos hoy considerados fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, a fin de aplicarlos en las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento.
- Asegurar la congruencia de la LGEEPA con las leyes sobre normalización, procedimientos administrativos y organización de la Administración Pública Federal.

Para el logro de tales propósitos la reforma se enfocó en los siguientes rubros:

Distribución de competencias; instrumentos de política ambiental; biodiversidad; contaminación ambiental; participación social e información ambiental; responsabilidades, procedimientos administrativos y sanciones, y denuncia popular.

En el mismo *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1996 se publicó la reforma al Código Penal Federal para incluir el Título vigésimo quinto, Capítulo único "Delitos ambientales".

En una reforma más o menos reciente de los artículos 4º quinto párrafo y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ve materializado en el primero la garantía de que *toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*, mientras que en el segundo se incorpora el concepto de *sustentable*, con lo cual se establece la base constitucional del desarrollo sustentable en nuestro país (*D.O.F.* . 28 de junio de 1999).

De igual forma en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre del mismo año se publicó la reforma al artículo 115 Constitucional que otorga a los muni-

cipios la prestación de las funciones y servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento; disposición de sus aguas residuales y limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, entre otras y la facultad de participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, así como celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Legislación forestal y de fauna

De los preceptos constitucionales referidos, se derivan una serie de cuerpos normativos que regulan materias relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales, de los que destaca la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que son el instrumento jurídico que regula de manera global los aspectos relacionados con las citadas materias. No obstante lo anterior, las Leyes de Aguas Nacionales, de Pesca, la General de Desarrollo Forestal Sustentable, la General de Vida Silvestre, además de contener disposiciones relativas a la explotación y aprovechamiento de recursos naturales, incluyen regulaciones relacionadas con la protección y conservación de los mismos.

La biodiversidad se encuentra definida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. La actividad forestal es materia ambiental, ya que los bosques de nuestro país son un recurso natural, además de que la tala de los bosques, si no se basa en los principios de desarrollo sustentable, puede llegar a ser fatal, tanto para las personas que dependen de dicha actividad, como para los recursos de nuestro país.

En este sentido, la rectoría del Estado sobre los recursos forestales del país se establece en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el párrafo tercero que señala que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable vigente reglamentaria del artículo 27 y 13 fracción XXIX G Constitucional, reconoce como legítimos dueños de los recursos forestales a los propietarios y poseedores de los terrenos en donde éstos se encuentren, y cuyo aprovechamiento está sujeto a un régimen de control a través de autorizaciones expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y a la presentación de avisos e informes por parte de los interesados. Este ordenamiento establece las bases de la política forestal en el contexto del Programa Nacional Forestal 2001-2006 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de septiembre de 2002, en el que “La visión de futuro del sector forestal en el año 2025 es la guía para los esfuerzos de la sociedad y el gobierno. Esta visión permite comprender que el futuro no es lo que irremediablemente sucederá, sino el producto de una actitud colectiva para imaginar con claridad cómo se desea que éste sea y decidir las acciones necesarias para hacerlo realidad. Esta visión señala las principales características del sector forestal que queremos construir para afirmar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana”, en el cual destaca la planeación del aprovechamiento de los recursos forestales, a través del uso de instrumentos como el Inventario Nacional Forestal y la zonificación de los terrenos forestales, a fin de propiciar el desarrollo sustentable. En esta materia, como en otras, fortalecer la capacidad de gestión del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios es uno de los propósitos fundamentales que se recogen en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de febrero de 2003, para lo cual se crea el Servicio Nacional Forestal Nacional, como un organismo que tendrá por objeto la conjunción de esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales para la atención eficiente y concertada del sector forestal. La Federación, los Estados y los Municipios establecerán las bases de coordinación para su integración. Estará conformado por:

1. El Titular de la Semarnat.
2. El Secretario de la Defensa Nacional.
3. El Titular de Sagarpa.
4. Los gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del D.F.
5. El Titular de la Comisión Nacional Forestal.
6. El Titular de la Profepa.

7. Los titulares de las dependencias o entidades que tengan a su cargo la atención de las distintas actividades o materias relacionadas con el sector forestal.

Con el propósito de fortalecer la coordinación institucional, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se vincula con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para armonizar, en un solo documento las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales y forestaciones con el impacto ambiental por obras y actividades de competencia federal, a fin de facilitar la gestión administrativa de los particulares frente a la autoridad federal, y bajo la directriz de un programa de simplificación administrativa.

En el fomento de las actividades productivas en materia forestal, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y con fundamento en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, ha implementado programas para el desarrollo del sector forestal, como el PRODEFOR y el PRODEPLAN para impulsar el aprovechamiento del bosque nativo y el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, el primero con aportaciones de recursos financieros de los gobiernos de los estados para el cumplimiento de sus propósitos.

En la conservación de los recursos forestales ha sido activa y siempre oportuna la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las acciones de combate y control de los incendios forestales, y más aún, en la planeación a corto plazo de las medidas que hagan cada vez más eficiente la detección, llegada y tiempo de control de los mismos, en beneficio económico y ambiental para toda la sociedad.

Para lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y sus disposiciones reglamentarias establecen los documentos y sistemas de control que deberán utilizar los particulares para acreditar la legal procedencia de las materias primas forestales, lo que garantiza una mayor protección de dichos recursos.

Asimismo, con un esquema de infracciones y sanciones fortalecido, se permite actuar a la autoridad dentro de un marco jurídico que garantiza una mayor eficacia y contundencia en los actos de inspección y vigilancia de los recursos forestales que rompan la cadena de lo ilícito e inhiban la conducta infractora.

Ante la enorme riqueza de recursos forestales con que cuenta el país y la imperiosa necesidad de su protección y preservación, es necesaria, sin duda alguna,

la colaboración de los gobiernos de los estados con la participación, en su caso, de municipios, en el ámbito territorial de su competencia para la asunción de las siguientes funciones:

- I. Impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del Servicio Nacional Forestal y de los sistemas y esquemas de ventanilla única para la atención eficiente de los usuarios del sector;
- II. Programar y operar las tareas de prevención, detección y combate de incendios forestales en la entidad, así como los de control de plagas y enfermedades;
- III. Inspección y vigilancia forestales;
- IV. Imponer medidas de seguridad y las sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal;
- V. Requerir la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales
- VI. Otorgar los permisos y avisos para el combate y control de plagas y enfermedades;
- VII. Recibir los avisos de aprovechamiento de recursos forestales maderables, no maderables, de forestación, y los de plantaciones forestales comerciales;
- VIII. Autorizar el cambio de uso del suelo de los terrenos de uso forestal;
- IX. Autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables y de plantaciones forestales comerciales;
- X. Dictaminar, autorizar y evaluar los programas de manejo forestal, así como evaluar y asistir a los servicios técnico forestales; o
- XI. Evaluar el impacto ambiental de las obras o actividades forestales a que se refiere el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Lo anterior se establece sin que en ningún momento se pierda la rectoría del Estado sobre los recursos forestales y, principalmente, sin la necesidad de que los gobiernos de los estados regulen en sus leyes locales materias que se encuentran expresamente otorgadas a la Federación y con ello pudieran, en primer lugar, rebasar la esfera de su competencia con consecuencias jurídicas que

anulen sus esfuerzos por proteger a los recursos naturales que se encuentran en la entidad federativa de que se trate, y en segundo lugar, restar eficacia a las acciones del gobierno federal.

De la aplicación de esta última disposición se pueden citar importantes convenios celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados con la participación de los municipios, principalmente en materia de inspección y vigilancia, cuyos resultados están teniendo un beneficio para los dueños y poseedores del recurso forestal y al mismo tiempo la protección del propio recurso.

En materia de vida silvestre, la preservación, la protección y el aprovechamiento de la flora y fauna silvestre se encuentran regulados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la cual incorporó en el Título

Segundo, Capítulo III denominado "Flora y Fauna Silvestre", los criterios de sustentabilidad de los recursos flora y fauna silvestres, los cuales deberán considerarse en el otorgamiento de concesiones, permisos y en general, de toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de dichos recursos naturales.

En este sentido, el aprovechamiento extractivo y no extractivo de la flora y la fauna silvestre en actividades económicas se encuentra sujeto a un régimen de autorizaciones y licencias expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), cuando los particulares garanticen su reproducción controlada o desarrollo en cautiverio o semicautiverio o cuando la tasa de explotación sea menor a la de renovación natural de las poblaciones, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la Semarnat .

Congruente con lo anterior, la Semarnat expidió la Norma Oficial Mexicana NOMEVOL-059-2001, que tiene por objeto identificar las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en la República Mexicana mediante la integración de las listas correspondientes, así como establecer los criterios de inclusión, exclusión o cambio de categoría de riesgo para las especies o poblaciones, mediante un método de evaluación de su riesgo de extinción (D.O.F. 6 de marzo de 2002).

Asimismo, para realizar la colecta de especies de flora y fauna silvestre con fines de investigación científica, los interesados deberán obtener autorización expedida por la Semarnat, y quedarán sujetos a los términos y formalidades que se establezcan en las normas oficiales mexicanas que se expidan.

Cabe señalar que para el aprovechamiento de flora y fauna silvestre, los titulares de las autorizaciones requieren del consentimiento expreso del propietario o legítimo poseedor del predio en que éstas se encuentren.

En México la conservación, protección, aprovechamiento y desarrollo de la fauna silvestre es una materia concurrente entre la Federación, los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias de conformidad con la Ley General de Vida Silvestre, la cual tiene por objeto establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.

El ejercicio de la actividad cinegética dentro del territorio mexicano se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones que se articulan entre sí, para brindar seguridad al turismo cinegético y garantizar el aprovechamiento sustentable del recurso fauna. Para precisar el alcance de sus disposiciones se define lo que se deberá entender por licencia de caza: el documento mediante el cual la autoridad competente acredita que una persona está calificada, tanto por sus conocimientos sobre los instrumentos y medios de las actividades cinegéticas, como de las regulaciones en la materia, para realizar la caza deportiva en el territorio nacional.

También se define por vida silvestre a “los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales.” (fracción XLI, artículo 3º).

La Ley General de Vida Silvestre reconoce que las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre se respetarán, conservarán y mantendrán los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades rurales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat y se promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas. Asimismo, se fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

La Ley General de Vida Silvestre confiere a la hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la facultad de organizar los cuerpos de inspección y

vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en la materia. Las autoridades federales, locales y municipales deberán concurrir para el logro del objetivo de la ley, así como de la difusión de la enseñanza especializada y de los conocimientos necesarios para la conservación y fomento de la fauna silvestre.

Congruente con lo anterior se presentó un paquete de iniciativas de reformas a la legislación ambiental, que culminó con reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Forestal y Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley General de Vida Silvestre, publicadas las tres primeras en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2001, y la última el 10 de enero de 2002, cuyo propósito principal es reforzar los mecanismos de coordinación para fortalecer la capacidad de gestión ambiental de los gobiernos de los estados y de los municipios en los asuntos de competencia federal.

Aunado a lo anterior se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 2002, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal y Federal de Procedimientos Penales, en el apartado correspondiente a los "Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental".

También se reformó la Ley de Planeación (D.O.F. 23 de mayo de 2002) para dar una mayor consistencia a la planeación nacional del desarrollo con la inclusión de las variables ambiental, económica, sociales y culturales.

A principios de 2003 se publicó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (D.O.F. 25 de febrero de 2003). Dicho ordenamiento tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Entre sus principales aportaciones se encuentran:

- Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país.
- Promover la organización, capacidad operativa, integralidad y
- profesionalización de las instituciones públicas de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, para el desarrollo forestal sustentable; y
- Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas.
- Definir los criterios de la política forestal, entre muchos otros.

Cabe mencionar que el 8 de septiembre de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valoración y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manera especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación.

La modificación al marco jurídico ambiental tiene entre otros propósitos establecer las bases para llevar a cabo un proceso de descentralización ordenado, gradual y efectivo de diversos asuntos ambientales en favor de los gobiernos locales; ampliar los márgenes de la participación social en la gestión ambiental, fundamentalmente en la toma de decisiones, el acceso a la información ambiental y el derecho al ejercicio de acciones para impugnar los actos de autoridad; fortalecer y enriquecer los instrumentos de la política en la materia; reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad; ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental e incorporar conceptos fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, a fin de aplicarlos a las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país en los tratados y convenciones internacionales en la materia.

Actualmente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuenta con disposiciones reglamentarias en las siguientes materias:

- Impacto Ambiental (Nuevo reglamento publicado en el *D.O.F.* el 30 de mayo de 2000 abrogó al reglamento del 7 de junio de 1988).
- Residuos Peligrosos (Publicado en el *D.O.F.*, 25 de noviembre de 1988).
- Contaminación Originada por la Emisión del Ruido (Publicado en el *D.O.F.*, 6 de diciembre de 1982).
- Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica (Publicada en el *D.O.F.*, 25 de noviembre de 1988).
- Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada (Publicado en el *D.O.F.*, 25 de noviembre 1998).

- Para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos. (Publicado en el *D.O.F.*, 7 de abril de 1993).
- Áreas Naturales Protegidas (Nuevo reglamento publicado en el *D.O.F.* de 30 de noviembre de 2000).
- Auditoría Ambiental (Nuevo reglamento publicado en el *D.O.F.* de 29 de noviembre de 2000).

Como puede notarse, en México se ha hecho un esfuerzo por renovar el marco jurídico ambiental, mismo que se integra con la legislación sectorial que a continuación se señala:

- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que abrogó a la Ley Forestal
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Ley de Pesca.
- Ley General de Cambio Climático.
- Ley General de Vida Silvestre que abrogó a la Ley Federal de Caza.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Ley Federal del Mar.
- Ley Minera.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Antes Sedue, Sedesol, Semarnap hoy Semarnat *D.O.F.* 21 de enero de 2003).

En este contexto, la materia ambiental presenta un desarrollo importante dentro del Sistema Jurídico Mexicano; sin embargo, aún no es suficiente para salvaguardar nuestra riqueza natural y garantizar la protección al ambiente que constantemente exige una revisión minuciosa de sus contenidos en temas como el acceso

a los recursos genéticos, el uso de la biotecnología y la bioseguridad, el adecuado manejo de los residuos peligrosos, el riesgo ambiental; tópicos que se enlistan como puntos importantes en las agendas nacional e internacional.

México y el cambio climático

De acuerdo con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, durante el último siglo, la humanidad ha modificado su ambiente más intensa y extensamente que en cualquier otro periodo de la historia, fundamentalmente para atender las enormes demandas de recursos naturales y energéticos de una población y economía que creció aceleradamente.

Los impactos que se produjeron en el ambiente, en sus inicios puntuales, hoy tienen carácter global, con importantes consecuencias sociales y económicas.

México no ha sido ajeno a este proceder. Su población pasó de poco más de 15 a cerca de 114 millones de habitantes entre 1900 y 2010,⁴ con un proceso de urbanización muy marcado que incrementó la presión sobre el ambiente, tanto para extraer recursos naturales como por efecto de los contaminantes y desechos producidos.

El uso del ambiente y sus recursos se ha orientado a satisfacer necesidades inmediatas y a obtener el mayor provecho económico a corto plazo, sin priorizar la eficiencia en su uso o transformación, lo que se ha traducido en un deterioro importante de su capital natural. Durante gran parte del siglo pasado, México fue uno de los países con mayores tasas de deforestación y a inicios de este siglo cerca del 50% del territorio mostraba signos de degradación en sus suelos; las principales ciudades y zonas urbanas tenían problemas con la calidad del aire y del agua y ahora está dentro de los 15 países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático, por citar algunos ejemplos de la situación ambiental nacional.

Este uso de los recursos naturales y de los ecosistemas, sin embargo, no se tradujo en niveles sostenidos de crecimiento económico y de bienestar para la mayoría de la población. El crecimiento económico se redujo de tasas promedio anuales cercanas al 6% entre 1940 y 1980 a tasas próximas al 2% en

4 Conapo. Proyecciones de la población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2009. México. Abril 2013. INEGI. Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. México. 2011.

promedio en las últimas tres décadas. En 2012 cerca del 45% de la población se encontraba en pobreza, acentuándose en la población rural (61.6%) e indígena (72.3%), las cuales dependen en buena parte del uso de los recursos naturales de su entorno inmediato para sobrevivir.

Esta situación ha afectado la competitividad nacional, reconocida como un factor clave para mantener la prosperidad e impulsar el bienestar de los ciudadanos.

Según el Índice de Competitividad Global en 2013-2014, México ocupó la posición 55 de 148 países, por debajo de países latinoamericanos como Chile, Panamá y Costa Rica, y el lugar 30 de los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este contexto, el reto que enfrenta el país es establecer y seguir un modelo de desarrollo que permita alcanzar un crecimiento sostenido de la economía que reduzca los niveles de pobreza y que incremente el bienestar y la calidad de vida de todos los ciudadanos sin hipotecar la base de recursos naturales para las generaciones venideras.

Esto es básicamente lo que significaría transitar hacia una economía verde que incluya, por supuesto, la creación de los llamados “empleos verdes”. Las estimaciones sugieren que el número de estos empleos en el país oscila entre los 695 mil y los 1.8 millones, según el criterio que se use para definirlos⁶. “Enverdecer” la ruta del crecimiento y desarrollo nacionales, reconociendo el valor del capital natural sobre la economía, será un componente indispensable para avanzar hacia el desarrollo sustentable.

El crecimiento del país ha estado lejos de ser ambientalmente sustentable. Paralelamente al aumento del producto interno bruto (PIB) crecieron las emisiones de bióxido de carbono (CO₂) —el principal gas responsable del efecto invernadero—, la generación de residuos de distintos tipos y la descarga de aguas residuales, a la vez que la cubierta de bosques y selvas se redujo.

Esta pérdida y deterioro del capital natural viene acompañada de importantes costos económicos. Según cálculos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el costo total del agotamiento y la degradación ambiental (CTADA) representó 6.5% del PIB en 2011.⁵

El cambio climático tiene ya efectos ambientales en México: incremento de la temperatura media anual de 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008; elevación del nivel medio del mar de entre 1.8 y 9.2 mm en algunas ciudades costeras del

5 INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2011, año base 2008. México. 2013.

Golfo de México entre los años cincuenta y el año 200013, 14; y graves sequías en los últimos años. Según el Monitor de Sequía de América del Norte, en los últimos 10 años México sufrió sequías que afectaron hasta 69% del territorio, con graves consecuencias ambientales, sociales y económicas.

Tan sólo en 2011 y 2012 la sequía afectó 22 entidades y 604 municipios de la República. Los daños estimados por las sequías entre 2001 y 2010 ascendieron a 8,438 millones de pesos.⁶

El cambio climático podría, según las proyecciones más recientes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), incrementar la temperatura en el país entre 0.5 y 1.5°C en el periodo 2016-2035; en el caso de la precipitación de la época lluviosa, podría reducirse hasta en 8 milímetros diarios para finales del presente siglo.

Estos cambios, además de exacerbar las condiciones de sequía en el norte del país, podrían reducir los rendimientos de las cosechas en algunas otras regiones, producir olas de calor más frecuentes e intensas y ocasionar daños por inundaciones a causa de eventos hidrometeorológicos extremos, principalmente en el sureste, en la planicie costera de Veracruz, Campeche y Tabasco, donde se ubican importantes asentamientos humanos y una parte importante de la infraestructura industrial nacional. Sólo como referencia, las inundaciones ocurridas entre 2001 y 2010 afectaron a 13.4 millones de habitantes con daños calculados en cerca de 237 mil millones de pesos.

La infraestructura que podría resultar afectada en los municipios más vulnerables al cambio climático por inundaciones y deslaves abarca servicios de salud, comercios, educación, energía, vías de comunicación y turística.⁷

De no tomar acciones para mitigar las emisiones nacionales de GEI, se calcula que en 2020 alcanzarían 960 millones de toneladas, es decir, serían 28% mayores a las de 2010. México ha tomado acciones de corto, mediano y largo alcance para luchar contra el cambio climático. Uno de los pasos más importantes fue la publicación de la Ley General de Cambio Climático, que establece el marco institucional para las acciones de adaptación y mitigación nacionales.

6 Segob, Cenapred. Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana. Ediciones 2002 a 2012. Serie: impacto socioeconómico de los desastres en México. México.

7 Proyecciones climáticas de la Red Mexicana de Modelación del Clima (CICESE, IMTA, CCA-UNAM y SMN), índices de vulnerabilidad de CENAPRED y construidos con base en información de INEGI y Secretaría de Salud; valores en riesgo con base en información de INEGI, metodología de qbic, INECC y GGGI.

Además de la división de las responsabilidades entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, establece la creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Consejo de Cambio Climático (CCC) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), así como sus principales instrumentos operativos: la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y los programas de las entidades federativas y los municipios.

México tiene importantes oportunidades para mitigar sus emisiones de GEI, entre ellas, reducir las del sector energético a través del impulso a las energías renovables, que para 2011 sólo representaron el 9.4% de la oferta bruta interna total. La reducción de las emisiones de los contaminantes climáticos de vida corta (CCVC), que incluyen al carbono negro u hollín, metano, ozono troposférico y otros contaminantes, también podría contribuir a este objetivo.

Según algunas estimaciones, en 2010 se emitieron en el país poco más de 35 mil toneladas de carbono negro.⁸ La reducción de emisiones de CCVC podría lograrse por la mejora de la eficiencia de los combustibles en los vehículos nuevos, su control en los vehículos usados, así como por el manejo integral de residuos, entre otras.

Un medio ambiente sano es un derecho constitucional en México; sin embargo, parte de la población está expuesta a mala calidad del aire y del agua o a la degradación de los suelos que afectan su salud y bienestar. Si bien mejorar la calidad del ambiente es un enorme reto, también ofrece una gran oportunidad para generar empleo, valor agregado y detonar el crecimiento económico que ayude a disminuir la pobreza.

A pesar de los esfuerzos realizados en las tres últimas décadas para mejorar la calidad del aire, en las 67 cuencas atmosféricas prioritarias del país viven 72.2 millones de personas expuestas a mala calidad del aire. Según la evaluación del Environmental Performance Index, México ocupó el lugar 79 de los 132 países evaluados por la calidad del aire. En términos económicos, la contaminación atmosférica representa el mayor porcentaje de los costos por degradación ambiental en el país, equivalente al 3.6% del PIB en 2011.

Cerca del 80% de los contaminantes atmosféricos que se generan en el territorio provienen de los vehículos automotores, cuya flota en 2011 se estimó en 31.9 millones de unidades. Además del tamaño de la flota, resulta preocupante

8 Gobierno de la República. Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40. México. 2013.

el crecimiento del número de automotores con más de diez años de antigüedad que, por la tecnología que emplean y su uso, emiten proporcionalmente mayores volúmenes de contaminantes que los autos nuevos.

Por ello, la necesidad de regular de manera más estricta la importación de vehículos automotores contaminantes y promover los Programas de Verificación Vehicular Obligatoria en donde se acentúa esta problemática; de las 32 entidades federativas sólo 17 cuentan con este tipo de programas.

La adecuada planeación y gestión de la calidad del aire requiere de información que sirva de base para el diseño y evaluación de programas orientados a mejorar la calidad del aire. En 2012, aunque 82 zonas metropolitanas y poblaciones contaban con estaciones de monitoreo, sólo 20 disponían de información suficiente para conocer la calidad del aire en al menos tres años consecutivos.

En ese mismo año, alrededor de 35 localidades con más de cien mil habitantes no contaban con al menos una estación o red de monitoreo para medir la calidad del aire.

A pesar de que la información disponible no cubre la totalidad de la geografía del país, el análisis de las tendencias de los contaminantes más relevantes de las ciudades que cuentan con buena información permite decir que la calidad del aire en las principales ciudades del país ha mejorado en los últimos años, pero dista de ser satisfactoria.

La actuación gubernamental

México mantiene una posición de liderazgo a nivel internacional para hacer frente al cambio climático y se ha comprometido con la construcción de consensos y definición de acciones. Como país No-Anexo I del Protocolo de Kioto, no tiene metas vinculantes de reducción de emisiones, sin embargo ha asumido compromisos voluntarios de reducción de emisiones para los años 2012, 2020 y 2050 y ha sido el único país No-Anexo, en presentar cinco Comunicaciones Nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

El PND establece el compromiso de mantener este tema como prioritario al incluir la estrategia de fortalecer la política nacional de cambio climático. En este sentido, la SEMARNAT participará en la consolidación del Sistema Nacional de

Cambio Climático y sus instrumentos, así como en el desarrollo y promoción de instrumentos de política para la prevención y mitigación de emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero a la atmósfera y el incremento de la resiliencia de la población y de los ecosistemas ante los efectos del cambio climático.

Se enfocarán esfuerzos en la reducción de emisiones a la atmósfera por la quema de combustibles fósiles, la reducción y control de contaminantes de vida corta, la incorporación de criterios de cambio climático en los instrumentos de ordenación territorial, la promoción de la edificación y movilidad sustentables y el incremento de la capacidad de alerta y seguridad hídrica ante fenómenos hidrometeorológicos extremos.

Calentamiento Global

Marco conceptual

Es un término utilizado habitualmente en dos sentidos:

1. Es el fenómeno observado en las medidas de la temperatura que muestra en promedio un aumento en la temperatura de la atmósfera terrestre y de los océanos en las últimas décadas.
2. Es una teoría que predice, a partir de proyecciones basadas en simulaciones computacionales, un crecimiento futuro de las temperaturas.

Algunas veces se utilizan las denominaciones cambio climático, que designa a cualquier cambio en el clima, o cambio climático antropogénico, donde se considera implícitamente la influencia de la actividad humana. Calentamiento global y efecto invernadero no son sinónimos. El efecto invernadero acrecentado por la contaminación puede ser, según algunas teorías, la causa del calentamiento global observado. La temperatura del planeta ha venido elevándose desde mediados del siglo XIX, cuando se puso fin a la etapa conocida como la pequeña edad de hielo.

Predicciones basadas en diferentes modelos del incremento de la temperatura media global respecto de su valor en el año 2000. Cualquier tipo de cambio climático además implica cambios en otras variables. La complejidad del problema y sus múltiples interacciones hacen que la única manera de evaluar estos cambios sea mediante el uso de modelos computacionales que intentan

simular la física de la atmósfera y del océano y que tienen una precisión limitada debido al desconocimiento del funcionamiento de la atmósfera. La teoría antropogénica predice que el calentamiento global continuará si lo hacen las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

El cuerpo de la ONU encargado del análisis de los datos científicos es el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés de InterGovernmental Panel on Climate Change). El IPCC indica que “[...]La mayoría de los aumentos observados en las temperaturas medias del globo desde la mitad del siglo XX son muy probablemente debidos al aumento observado en las concentraciones de GEI antropogénicas.” Sin embargo, existen algunas discrepancias al respecto de que el dióxido de carbono sea el gas de efecto invernadero que más influye en el Calentamiento Global de origen antropogénico. En cuanto al término de cambio climático, se presentan tres conceptos breves sobre el Cambio Climático.

1. Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.⁹
2. Se llama cambio climático a la modificación del clima con respecto al historial climático a una escala global o regional. Tales cambios se producen a muy diversas escalas de tiempo y sobre todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, nubosidad, etcétera. Son debidos a causas naturales y la acción de la humanidad.
3. Calentamiento global es un término utilizado habitualmente en dos sentidos:
 - a) Es el fenómeno observado en las medidas de la temperatura que muestra en promedio un aumento en la temperatura de la atmósfera terrestre y de los océanos en las últimas décadas.
 - b) Es una teoría que predice, a partir de proyecciones basadas en simulaciones computacionales, un crecimiento futuro de las temperaturas. Un desarrollo más detallado sobre este complejo fenómeno natural causado en gran parte por la actividad industrializada de los humanos, así como por la utilización en serie de la energía fósil, es la siguiente:

9 Artículo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El cambio climático es un fenómeno que se manifiesta en un aumento de la temperatura promedio del planeta (IPCC 2001). En el pasado, los cambios en el clima provenían de causas naturales de nuestra atmósfera, sin embargo, el cambio climático que estamos presenciando hoy en día, de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “es atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Artículo 1 de la CMNUCC, 1992). Según las teorías, la principal causa del calentamiento global es el efecto invernadero acrecentado a causa de una acumulación de gases de este tipo (GEI).

Este fenómeno atmosférico natural sucede cuando parte de la energía emitida por la tierra (al haber sido calentada por la radiación solar) es retenida y mantenida por los GEI dentro de la atmósfera. Este fenómeno ha permitido mantener la temperatura promedio en la tierra en 15°C, haciendo posible la vida sobre el planeta.

Sin estos gases, la temperatura promedio se encontraría en -18°C. Entre los principales GEI en la atmósfera terrestre se encuentran el vapor de agua (H₂O), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), metano (CH₄), y el ozono (O₃). Además existe una serie de GEI producidos por el hombre, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro.

El Protocolo de Kioto aborda los siguientes GEI:

- Bióxido de carbono (CO₂)
- Metano (CH₄)
- Óxido nitroso (N₂O)
- Perfluorocarbonos (CF₄) y (C₂F₆)
- Hidrofluorocarbonos (nombres comerciales: HFC-23, HFCS-134a, HFC-152a)
- Hexafluoruro de azufre (SF₆).

El bióxido de carbono, generado principalmente a través de la quema de combustibles fósiles (petróleo, carbón, gas natural, o sus derivados), es el gas de efecto invernadero dominante. Cuando comenzó la revolución industrial hace 200 años, existían alrededor de 280 partes por millón (ppm) de este gas en la atmósfera, hoy hay 350 ppm, lo que significa un aumento del 31% (IPCC 2001).

Los países desarrollados son los principales emisores de gases de efecto invernadero, con alrededor 55% de las emisiones totales. México aparece en Latinoamérica como el principal emisor de CO₂, lo que equivale a cerca del 2% de las emisiones globales (INE 2001).

Este incremento en la cantidad de gases de efecto invernadero ha resultado en un aumento de temperatura de 0.6 °C el cual se manifestó principalmente entre 1910 y 1945; y entre 1976 y 2000 (IPCC, 2001).

La década de los 90s fue la más caliente del último milenio. Cabe mencionar que, de acuerdo al Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), la temperatura puede aumentar de 1.4 a 5.8°C para el 2100. Dentro de las principales pruebas que se tienen sobre el cambio climático además del aumento en la temperatura superficial media se encuentran las siguientes:

- Disminución en la extensión del hielo y la capa de nieve sobre la superficie terrestre. Datos de satélites muestran que es muy probable que haya habido disminuciones de un 10 % en la extensión de la capa de nieve desde finales de los años 60 (IPCC, 2001).

Por otro lado, también ha habido una recesión general de los glaciares de montaña en las regiones no polares en el siglo XX (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Pruebas actuales del cambio climático. CMNUCC).

- Lluvias y tormentas más intensas y sequías prolongadas.
- Aumento del nivel medio del mar en todo el mundo y el contenido de calor de los océanos. Los datos de los mareógrafos muestran que el nivel medio del mar en el mundo subió entre 0.1 y 0.2 metros durante el siglo XX (IPCC, 2001).
- Cambio en el comportamiento de algunas especies animales y vegetales. Los científicos han observado cambios inducidos al menos en 420 procesos físicos y comunidades o especies biológicas (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Pruebas actuales del cambio climático. CMNUCC). Los impactos potenciales mundiales de un cambio climático son los siguientes:
- Climas más extremos y fenómenos climáticos más intensos.

- Variación en la frecuencia de sequías e inundaciones.
- Aumento del nivel mar e inundaciones costeras a causa del derretimiento de las capas de hielo de los polos y glaciares.
- Incremento de la contaminación ambiental y retraso en la recuperación de la capa de ozono.
- Perturbación de la productividad de los ecosistemas tanto terrestres como marinos, con posible pérdida de especies y diversidad genética. El tema del calentamiento global cobró importancia a principios de los años setenta ante la comunidad internacional pero no fue hasta la década de los ochentas cuando surge la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Estas organizaciones empezaron a obtener información científica sobre la acumulación de los gases de efecto invernadero y, fue entonces, que se formó el grupo internacional sobre el cambio climático para conducir estudios sobre el calentamiento global, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático.

En 1992 se estableció la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en donde 155 países decidieron tratar de encontrarle solución al problema. Fue para 1997 cuando los países de la Convención Marco aprobaron el Protocolo de Kioto, el cual promueve la reducción de emisiones contaminantes por parte de los países desarrollados en al menos 5% por debajo de las emisiones presentes en 1990. El protocolo entró en vigor el 16 de Febrero de 2005.

Es así que en términos generales, se señala que la contaminación atmosférica ocasiona cambios en el clima de la Tierra, sin embargo, no todos los agentes contaminantes de la atmósfera ejercen el mismo efecto, algunos causan mayor calentamiento y otros lo desaceleran, generando un enfriamiento temporal. Dicha contaminación incluye gases de efecto invernadero, que son una de las causas del calentamiento del planeta.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —la cual fue firmada por México el 9 de Mayo de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Mayo de 1993—, define a éste, de acuerdo con su artículo 1 de la siguiente manera:

Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención: 1. ... 2. Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. El objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la conferencia de las partes es:

Artículo 2. ...lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero⁹ en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

De acuerdo con este instrumento y retomando el artículo 1, numeral 5:

"Artículo 1. 5. Por "gases de efecto invernadero" se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y re-emiten radiación infrarroja.

Los GEI como lo señala la Convención, pueden ser naturales o antropógenos, los primeros son producidos por la naturaleza. El GEI natural más abundante es el vapor de agua que llega a la atmósfera mediante evaporación del agua de los océanos, lagos y ríos. Otros GEI naturales que se encuentran en la atmósfera son el dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso y el ozono, sin embargo, éstos también son producidos por actividades humanas, aunados a éstos existen otros gases que son resultado exclusivo de los procesos industriales, y que producen altos niveles de contaminación.

Los GEI originados por el hombre son los llamados antropogénicos, que pueden ser generados por fuentes fijas o fuentes móviles.

- Entre las fuentes fijas están: las industrias.
- Dentro de las fuentes móviles se encuentran: los vehículos automotores.

Es así, como de forma general se muestran los principales aspectos de lo que conlleva el uso irracional y desmedido de los recursos naturales transformados en polución ambiental y la acumulación que en los últimos 100 a 150 años se ha hecho de la calidad del medio ambiente, ya que visiblemente se ha agotado

la calidad de éste, siendo la raza humana la que ha acelerado está descomposición ambiental en su conjunto, reflejada en el fenómeno del calentamiento global a través del cambio de climas extremos y lo que esto conlleva para todos los seres vivos del planeta.

Tanto la legislación federal como local, ha tenido que ir adaptando a sus textos los términos anteriormente desglosados, con el propósito de saber a ciencia cierta de lo que se está tratando, para que se esta forma se pueda si ya no evitar, al menos disminuir, para que los efectos en un futuro no sean tan desastrosos y cercanos, dando la oportunidad de implementar algunos mecanismos técnicos y científicos para aminorar esta terrible situación que día con día se ve más inevitable. Algunas consideraciones más desarrolladas, hacen mención a lo siguiente:

NUESTRO FUTURO CON EL CAMBIO CLIMÁTICO.¹⁰ La tierra recibe la energía del Sol en un amplio espectro de frecuencias electromagnéticas. Por parte de esta energía es reflejada por la atmósfera y mucha de la que llega al suelo, a la vegetación y al mar es absorbida. Parte de esta última energía es nuevamente reemitida hacia el espacio en frecuencias infrarrojas. La atmósfera que es transparente al espectro visible es parcialmente opaca a esta radiación en el infrarrojo. A esta retención de calor por la atmósfera se le llama efecto invernadero y hace que la tierra tenga una temperatura que permite que exista vida en ella. Si no existiera este efecto, la temperatura promedio sobre la superficie de la tierra sería de un par de decenas de grados centígrados bajo cero y no habría la vida que conocemos en el planeta. Es decir, si no existieran los gases que hacen posible el efecto invernadero el hombre no existiría sobre el planeta; gracias a ello, la temperatura promedio sobre la Tierra es alrededor de quince grados centígrados. El cambio climático que se observa estos años es un fenómeno ya demostrado y aceptado por la comunidad científica. Aunque nuestro planeta ha tenido esta clase de cambios climáticos periódicamente a lo largo de, por lo menos, los últimos 150 mil años, también es muy probable la contribución del hombre a este fenómeno ocasionando por el uso de combustibles fósiles. Los combustibles fósiles se encuentran en la naturaleza como carbono (sólido), petróleo (líquido) y gas natural (gas). De estos tres, el carbón es el que contiene más moléculas de carbono, después el petróleo y el gas natural es el que contiene menos de esas moléculas. Por ello es que al quemar carbón se genera más bióxido de carbono que al quemar petróleo y mucho más que al quemar gas natural.

10 "Nuestro futuro con el cambio climático". Domínguez Vergara. Nicolás, Santoyo Ortíz. Armando, Gómez Ponce. Virginia. Revista Mensual Este País. Tendencias y Opiniones. Medio Ambiente.. Marzo 2009. Págs. 50-52.

Marco jurídico del cambio climático. Ámbito nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. . . .

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: . . . XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En los *Artículos 4 y 5* se abordan las cuestiones relativas a la administración de las ANP, misma que debe basarse en su categoría de manejo y deberá contemplar acciones de conservación, protección, preservación y restauración de ecosistemas, aprovechamiento sustentable de recursos naturales, así como inspección y vigilancia de las áreas.

Los instrumentos de concertación y coordinación se contemplan en el *Artículo 31*, con el propósito de “propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad”; en los *Artículos 62 y 63* se plantean los argumentos bajo los cuales puede existir modificación de las declaratorias de ANP; las consideraciones para los Programas de Conservación y Manejo se exponen en los *Artículos 72 al 78*; en tanto que los usos, aprovechamientos y prohibiciones dentro de las ANP se abordan en el Título Sexto, destacando que en todo momento deben contemplar las tasas y capacidades de carga acordes a las características de las áreas.

Por último, se considera el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos en beneficio de las ANP (*Artículo 110*), así como las acciones de inspección y vigilancia dentro de las mismas, que serán coordinadas por la

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (*Artículo 137*), (DOF, 2000b).

Art. 5o.- Son facultades de la Federación:

XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;...

Art. 7. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

Art. 80.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

... III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

Art. 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

Art. 110.- Para la protección a la atmósfera se considerarán los siguientes criterios: I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país; y

II. Las emisiones de contaminantes de la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

Art. 111.- Para controlar, reducir o evitar la contaminación de la atmósfera, la Secretaría tendrá las siguientes facultades:

I.- Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan la calidad ambiental de las distintas áreas, zonas o regiones del territorio nacional, con base en los valores

de concentración máxima permisible para la salud pública de contaminantes en el ambiente, determinados por la Secretaría de Salud;

II.- Integrar y mantener actualizado el inventario de las fuentes emisoras de contaminantes a la atmósfera de jurisdicción federal, y coordinarse con los gobiernos locales para la integración del inventario nacional y los regionales correspondientes;

III.- Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan por contaminante y por fuente de contaminación, los niveles máximos permisibles de emisión de olores, gases así como de partículas sólidas y líquidas a la atmósfera provenientes de fuentes fijas y móviles;

IV.- Formular y aplicar programas para la reducción de emisión de contaminantes a la atmósfera, con base en la calidad del aire que se determine para cada área, zona o región del territorio nacional. Dichos programas deberán prever los objetivos que se pretende alcanzar, los plazos correspondientes y los mecanismos para su instrumentación;

V.- Promover y apoyar técnicamente a los gobiernos locales en la formulación y aplicación de programas de gestión de calidad del aire, que tengan por objeto el cumplimiento de la normatividad aplicable;

VI.- Requerir a los responsables de la operación de fuentes fijas de jurisdicción federal, el cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la presente Ley, su reglamento y en las normas oficiales mexicanas respectivas;

VII.- Expedir las normas oficiales mexicanas para el establecimiento y operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire;

VIII.- Expedir las normas oficiales mexicanas para la certificación por la autoridad competente, de los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes determinadas;

IX.- Expedir, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las normas oficiales mexicanas que establezcan los niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera, provenientes de vehículos automotores nuevos en planta y de vehículos automotores en circulación, considerando los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente, determinados por la Secretaría de Salud;

X.- Definir niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera por fuentes, áreas, zonas o regiones, de tal manera que no se rebasen las capacida-

des de asimilación de las cuencas atmosféricas y se cumplan las normas oficiales mexicanas de calidad del aire;

XI.- Promover en coordinación con las autoridades competentes, de conformidad con las disposiciones que resulten aplicables, sistemas de derechos transferibles de emisión de contaminantes a la atmósfera;

XII.- Aprobar los programas de gestión de calidad del aire elaborados por los gobiernos locales para el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas respectivas;

XIII.- Promover ante los responsables de la operación de fuentes contaminantes, la aplicación de nuevas tecnologías, con el propósito de reducir sus emisiones a la atmósfera, y

XIV.- Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan las previsiones a que deberá sujetarse la operación de fuentes fijas que emitan contaminantes a la atmósfera, en casos de contingencias y emergencias ambientales.

Art. 111 BIS.- Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría. . . .

El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Art. 112.- En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:

I.- Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 BIS de esta Ley;

II.- Aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes de desarrollo urbano de su competencia, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes;

III.- Requerirán a los responsables de la operación de fuentes fijas de jurisdicción local, el cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley y en las normas oficiales mexicanas respectivas;

IV.- Integrarán y mantendrán actualizado el inventario de fuentes de contaminación;

V. Establecerán y operarán sistemas de verificación de emisiones de automotores en circulación;

VI.- Establecerán y operarán, con el apoyo técnico, en su caso, de la Secretaría, sistemas de monitoreo de la calidad del aire. Los gobiernos locales remitirán a la Secretaría los reportes locales de monitoreo atmosférico, a fin de que aquélla los integre al Sistema Nacional de Información Ambiental;

VII.-Establecerán requisitos y procedimientos para regular las emisiones del transporte público, excepto el federal, y las medidas de tránsito, y en su caso, la suspensión de circulación, en casos graves de contaminación;

VIII.-Tomarán las medidas preventivas necesarias para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica;

IX.-Elaborarán los informes sobre el estado del medio ambiente en la entidad o municipio correspondiente, que convengan con la Secretaría a través de los acuerdos de coordinación que se celebren;

X.- Impondrán sanciones y medidas por infracciones a las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales, o a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno que expidan los ayuntamientos, de acuerdo con esta Ley;

XI.- Formularán y aplicarán, con base en las normas oficiales mexicanas que expida la Federación para establecer la calidad ambiental en el territorio nacional, programas de gestión de calidad del aire, y

XII.- Ejercerán las demás facultades que les confieren las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Art. 113.- No deberán emitirse contaminantes a la atmósfera que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. En todas las emisiones a la atmósfera, deberán ser observadas las previsiones de esta Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ella emanen, así como las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría.

ARTÍCULO 116.- Para el otorgamiento de estímulos fiscales, las autoridades competentes considerarán a quienes:

- I. Adquieran, instalen u operen equipo para el control de emisiones contaminantes a la atmósfera;*

- II. *Fabriquen, instalen o proporcionen mantenimiento a equipo de filtrado, combustión, control, y en general, de tratamiento de emisiones que contaminen la atmósfera;*

Ley General de Vida Silvestre

En el *Artículo 4* menciona como “deber de todos los habitantes del país” la conservación de la vida silvestre, por lo que se prohíbe “cualquier acto que implique su destrucción, daño o perturbación, en perjuicio de los intereses de la Nación”. Por otra parte, en el *Artículo 5* se expone como objetivo de la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, “su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país” (DOF, 2000a).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Esta ley es reglamentaria del *Artículo 27* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. El *Artículo 29* señala que “el desarrollo forestal sustentable se considera un área prioritaria del desarrollo nacional y, por lo tanto, tendrán ese carácter las actividades públicas o privadas que se le relacionen”; adicionalmente, en el *Artículo 30* se describe al desarrollo forestal sustentable como el “proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector” (DOF, 2003).

Ley de Aguas Nacionales

Este ordenamiento es reglamentario del *Artículo 27* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la explotación, uso o apro-

vechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Dentro de las disposiciones destaca el *Artículo 2* al considerar como aguas nacionales tanto a las superficiales como a las del subsuelo y contempla “la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiera regir”. Adicionalmente, en el *Artículo 9* se menciona a la Comisión Nacional del Agua como el órgano desconcentrado que tiene dentro de sus atribuciones la gestión integrada de los recursos hídricos, “incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico” (DOF, 1992).

Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

Artículo 6o.- Corresponde a la Secretaría: ...

IV.- Observar los compromisos internacionales adquiridos por México en materia de aprovechamiento de las energías renovables y cambio climático, cuyo cumplimiento esté relacionado con esta Ley;

V.- Observar lo establecido en los programas nacionales en materia de mitigación del cambio climático; ...

Artículo 31.- El Ejecutivo Federal diseñará e instrumentará las políticas y medidas para facilitar el flujo de recursos derivados de los mecanismos internacionales de financiamiento relacionados con la mitigación del cambio climático. Dichas políticas y medidas promoverán la aplicación de los mecanismos internacionales orientados a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la legislación ambiental aplicable.

Asimismo, las Dependencias, entidades competentes, o a quien designen éstas, podrán desempeñar al igual que los Suministradores, el papel de intermediarios entre los proyectos de aprovechamiento de las energías renovables y los compradores de certificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el mercado internacional.

Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía

Artículo 11.- La Comisión (Nacional para el uso eficiente de la tecnología) tendrá las facultades siguientes:

II. Formular y emitir las metodologías para la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero por la explotación, producción, transformación, distribución y consumo de energía, así como las emisiones evitadas debido a la incorporación de acciones para el aprovechamiento sustentable de la energía, para los efectos de esta Ley; ...

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;

XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;

Ley General de Cambio Climático. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012

La Ley General brinda a México una base sólida tanto para promover la reducción de emisiones como para permitir la adaptación a los impactos derivados del cambio climático, siendo su principal objetivo:

“Fortalecer políticas públicas, estructura administrativas y de participación social, a través de las cuales se reduzca la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales del país ante el reto que impone el cambio climático; se impulse la transición escalonada hacia una economía competitiva de bajas emisiones de carbono y se contribuya a cumplir los compromisos adquiridos por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos ante el régimen internacional en la materia”.

De esta forma y para dar cumplimiento a su principal objetivo, la Ley cuenta con nueve capítulos, 116 artículos y diez transitorios en donde se resaltan aspectos de suma relevancia como:

El reconocimiento de la necesaria transición hacia una economía competitiva de bajas emisiones en carbono, que regula tanto gases como componentes de efecto invernadero.

La creación y fortalecimiento de una estructura institucional y transversal que atienda el cambio climático, a través de un Sistema Nacional de Cambio Cli-

mático que promueve la concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios en el combate al problema; así como la creación de un Institución Nacional de Ecología y Cambio Climático que aumente y mejore la investigación en el tema; además de la consolidación de una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático que fomente una mejor coordinación entre el Gobierno Federal y otros actores involucrados.

La definición de criterios y medidas claves para promover la mitigación a través de la generación de energía por fuentes renovables, la promoción de sistemas de movilidad sustentable, el manejo adecuado de residuos y el manejo sustentable de los recursos forestales; así como la definición de criterios de adaptación y reducción de vulnerabilidad a los impactos del cambio climático.

La formulación de una política de largo plazo en materia de cambio climático en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas estatales y con otras leyes aplicables.

El fomento a la educación, la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología que privilegie las actividades y tecnologías que contribuyan menos con las emisiones.

La creación de un Fondo Verde Mexicano que promueva un mayor flujo de recursos nacionales a través de la asignación presupuestal, e internacionales a través del mejor control de los flujos dirigidos al combate del cambio climático.

El diseño y promoción de instrumentos económicos y fiscales para incentivar la reducción de emisiones y la participación de actores públicos y privados en la materia.

La creación de esquemas de participación de sectores como el privado, el académico y el social en el diseño y evaluación de la política climática.

El reconocimiento de metas de reducción de emisiones del 30% al 2020 y del 50% al 2050; así como de las metas de participación de energía limpia en 35% al 2024; y la promoción de la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles como mecanismo para incentivar la participación de la energía renovable.

La consolidación de esquemas de medición, reporte y verificación de emisiones, a través del registro, la evaluación y el seguimiento del cumplimiento de la Ley, que contempla un esquema de sanciones.

Y si bien estos diez puntos representan los aspectos más relevantes contenidos en la Ley, la aprobación de la misma no es sino el primer paso de lo que

debiera ser un régimen sólido en materia de cambio climático en México. Esto se debe a que la Ley vino a institucionalizar estructuras que ya existían, pero que por falta de obligatoriedad no operaban de manera eficiente. La Ley por lo tanto ofrece dos principales aspectos: una estructura institucional transversal e integral, que dota de atribuciones a las diversas Secretarías de Estados y a los diversos niveles de gobierno, para que actúen frente al problema de cambio climático; y sienta las bases para la consolidación de instrumentos de política pública que establecerán metas, objetivos, responsables y tiempos en que se habrán de reducir emisiones y propiciar la adaptación al problema.

Todo ello con una visión de largo plazo que garantice continuidad más allá de los seis años que duran los periodos de gobierno.

En este sentido, la Ley es sin duda un paso firme frente al problema, sin embargo, para su eficaz aplicación, será necesario fortalecer aspectos que quedaron irresueltos y/o confusos en dicho instrumento, como el hecho de que las medidas para reducir emisiones se harán de manera gradual y tomando en cuenta el costo-beneficio de las mismas, lo que significa que el país podría seguir apostando a los combustibles fósiles si las tecnologías renovables no se abaratan en las próximas décadas.

De igual forma, y debido a las demandas del sector privado, las medidas de mitigación que le corresponden al mismo, serán efectuadas de manera voluntaria, lo que los coloca en un esquema de poco compromiso frente al problema. Además de que no se definen los sistemas de participación pública, pues se habla de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, pero no de otros actores interesados y/ o afectados.

Pero sin duda, los aspectos más relevantes son las metas que plantean los artículos transitorios de la Ley, como el incremento en 35% de las energías limpias para el año 2024, que si bien es una interesante meta, en este concepto no queda claro que de este porcentaje será representado por energías renovables; de igual forma, la meta que promueve la transición hacia una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales para el sector forestal, no prevé un año de cumplimiento; además de ello, un tema fundamental de la ley que quedo irresuelto es lo señalado en el artículo tercero transitorio en el que se había planteado originalmente la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles, pero que debido a las quejas del sector privado, fue parafraseado para promover de manera gradual mecanismos de subsidios que den mayores ventajas a los combustibles no fósiles.

Así, diversos aspectos deberán ser analizados y tratados no sólo en la reglamentación de la Ley, sino también deberá impulsarse un proceso de armonización del resto del aparato legal, con el fin de hacer que las guías y los principios que enmarca esta Ley trasciendan del sector ambiental, al resto de los sectores involucrados y lograr una verdadera transversalidad de la política climática.

Reglamento de la Ley General de Cambio Climático, en materia del Registro Nacional de Emisiones

Ante el inminente problema que representa el Cambio Climático, se crea en México la Ley General de Cambio Climático (2012), y su Reglamento en Materia de Registro Nacional de Emisiones, también llamado RENE (2014). Ambos ordenamientos persiguen objetivos como regular las emisiones de efecto invernadero, así como las acciones de mitigación del Cambio Climático; así pues, surge la obligación para algunos sectores y subsectores tanto industrial (usual en otros ordenamientos ambientales) como comercial y de servicios (novedad en la legislación), de registrar y medir sus emisiones a la atmosfera; el Reglamento determina los establecimientos y gases sujetos a reporte, los parámetros a seguir para cumplimentar dicha obligación.

Asimismo, el reglamento da origen a nuevos trámites que deben ser creados, procesados y registrados por la SEMARNAT ante la COFEMER (Comisión Federal de Mejoras Regulatorias) y que permitirán la aplicabilidad del mismo.

Tanto la Ley General de Cambio Climático como su reglamento, definen algunos conceptos cuyo entendimiento permite la interpretación del contenido general de dichos ordenamientos; a continuación me permito enlistar algunos sobre los que se hará mención más adelante.

Cédula de Operación Anual: Instrumento de reporte y recopilación de información de Emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos peligrosos empleado para la actualización de la base de datos del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

Dictamen de Verificación: Documento emitido por un Organismo que acredita la relevancia, integridad, consistencia, transparencia y precisión de la información contenida en los reportes de Emisiones que los Establecimientos Sujetos a Reporte incorporan en el Registro.

Emisiones: Liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero y/o sus precursores y aerosoles en la atmósfera, incluyendo en su caso compuestos de efecto invernadero, en una zona y un periodo de tiempo específicos.

Directas: Se generan en los procesos y actividades del Establecimiento Sujeto a Reporte y que emiten las Fuentes Fijas de dicho Establecimiento o las Móviles que sean de su propiedad o arrendadas y que utilice en el desarrollo de sus actividades.

Indirectas: Se generan fuera del Establecimiento Sujeto a Reporte como consecuencia de su consumo de energía eléctrica y térmica.

Establecimiento Sujeto a Reporte: El conjunto de Fuentes Fijas y Móviles con las cuales se desarrolla una actividad productiva, comercial o de servicios, cuya operación genere Emisiones Directas o Indirectas de Gases o Compuestos de Efecto Invernadero.

Gases de efecto invernadero: Aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y emiten radiación infrarroja.

Fuente Fija: Aquélla con ubicación física permanente en un sitio determinado que en su operación o desarrollo de su actividad emite Gases o Compuestos de Efecto Invernadero; sitios o instalaciones en donde se desarrollan actividades industriales, comerciales, de servicios, agropecuarias y forestales; rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales.

Fuente Móvil: Aquella maquinaria o equipo que sin constituir una instalación con ubicación física permanente genera Gases o Compuestos de Efecto Invernadero por la operación de motores de combustión interna. Todo tipo de vehículos o maquinaria, no adherida a instalaciones fijas, que operen con motores de combustión.

Organismos: Aquéllos acreditados y aprobados (aprobación que realizará SEMARNAT, cuyo trámite debe ser registrado ante COFEMER) de acuerdo a los mecanismos previstos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y que, en términos del presente Reglamento, verifican la información contenida en los reportes de Emisiones o validan la Mitigación o reducción de Emisiones de un proyecto que se pretenda presentar o inscribir en el Registro.

Toneladas de bióxido de carbono equivalentes: Unidad de medida de los gases de efecto invernadero, expresada en toneladas de bióxido de carbono, que tendrían el efecto invernadero equivalente.

Marco jurídico internacional

Convención Marco de la Naciones Unidas sobre cambio climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CM-NUCC) fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y consta de 26 artículos. Permite, entre otras cosas, reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático. El objetivo de esta Convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

En 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocida con el nombre de Protocolo de Kyoto, que cuenta con medidas más enérgicas (y jurídicamente vinculantes). En 2006 se enmendó se incorporó el protocolo de Kyoto a la Convención en Nairobi este Protocolo a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y está previsto adoptar un nuevo Protocolo a la misma en Copenhague en el año 2009.

En la actualidad cuenta con 192 países que se han adherido a la Convención. Y México firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC) de 1992, misma que ratificó en 1993.

Según su artículo primero, para los efectos de la presente Convención se entiende por “efectos adversos del cambio climático” los cambios en el medio ambiente físico o en la biota —conjunto de fauna y flora de la región— resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos; y por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

Protocolo de Kyoto

El Protocolo de Kyoto de la citada Convención es una adhesión acordada por los países, para adoptar medidas y establecer compromisos más ambiciosos en torno a lo ya establecido sobre cambio climático y las acciones para reducir el calentamiento atmosférico.

El objetivo del Protocolo de Kyoto es conseguir reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012. Este es el único mecanismo internacional para empezar a hacer frente al cambio climático y minimizar sus impactos. Para ello contiene objetivos legalmente obligatorios para que los países industrializados reduzcan las emisiones de los 6 gases de efecto invernadero de origen humano como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

México firmó el Protocolo de Kyoto el 9 de junio de 1998 y lo ratificó el 7 de septiembre del 2000. En el caso de México entra en vigor el 16 de Febrero del 2005.

Principales disposiciones de la Administración Pública

ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial de la Federación del lunes 25 de abril 2005.

Objetivo

Coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación a los efectos del cambio climático y, en general, para promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México en la Convención Marco en la materia y los demás instrumentos derivados de la misma.

La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático tendrá también por objeto identificar oportunidades, facilitar, promover, difundir, evaluar y, en su caso,

aprobar proyectos de reducción de emisiones y captura de gases de efecto invernadero en los Estados Unidos Mexicanos, en términos del Protocolo de Kyoto, así como de otros instrumentos tendientes al mismo objetivo.

Integración

Está integrada por los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; y Comunicaciones y Transportes.

La Comisión podrá invitar a otras dependencias y entidades gubernamentales a participar de manera permanente o temporal en sus trabajos cuando se aborden temas relacionados con su ámbito de competencia u objeto.

Principales funciones de la Comisión

Formular y someter a consideración del Presidente de la República, las políticas y estrategias nacionales de cambio climático, para su incorporación en los programas y acciones sectoriales correspondientes.

Promover y coordinar la instrumentación de las estrategias nacionales de acción climática y coordinar su instrumentación en los respectivos ámbitos de competencia de las dependencias y entidades federales, e informar periódicamente al Presidente de la República de los avances en la materia.

Promover la realización y actualización permanente de las acciones necesarias para cumplir con los objetivos y compromisos contenidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y demás instrumentos derivados de la misma.

Fungir como Autoridad Nacional Designada para los fines relativos a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto con su Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

Formular la posición nacional a adoptar ante los foros y organismos internacionales pertinentes, así como intercambiar comunicaciones con el Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Proponer ante las instancias competentes la actualización, el desarrollo y la integración del marco jurídico nacional en materia de prevención y mitigación del cambio climático, así como la adaptación al mismo.

Impulsar el desarrollo de proyectos de investigación de interés nacional en relación con el cambio climático y difundir sus resultados.

Emitir, con base en los procedimientos que al efecto se publiquen a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Diario Oficial de la Federación y en términos del Protocolo de Kyoto, la carta de aprobación para proyectos de reducción y captura de emisiones de gases de efecto invernadero, dando constancia de que los mismos promueven el desarrollo sostenible del país.

Dar seguimiento a los trabajos de la Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, a las decisiones relevantes de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de la Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, así como a los mercados internacionales de reducción y de captura de emisiones de gases de efecto invernadero.

Promover en los sectores privado y social, así como en las instancias competentes de los Gobiernos Federal, estatales y municipales, el desarrollo y registro de proyectos de reducción y de captura de emisiones de gases de efecto invernadero y su participación en el Mecanismo para un desarrollo Limpio, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC). Presentada en mayo de 2006

La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) refleja el compromiso del Ejecutivo Federal en relación con la mitigación del cambio climático y la adaptación a los efectos adversos del mismo, sobre la base del reconocimiento del problema como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) identifica medidas, precisa posibilidades y rangos de reducción de emisiones, propone estudios necesarios para definir metas más precisas de mitigación y esboza las necesidades del país para avanzar en la construcción de capacidades de adaptación. Aunque la ENACC se centra en la esfera de competencia de la Administración Pública Federal, contribuye con ello a un proceso nacional, amplio e incluyente, basado en la construcción de consensos gubernamentales, corporativos y sociales para:

- Identificar oportunidades de reducción de emisiones y desarrollar proyectos de mitigación;
- Reconocer la vulnerabilidad de los respectivos sectores y áreas de competencia e iniciar proyectos para el desarrollo de capacidades nacionales y locales de respuesta y adaptación;
- Proponer líneas de acción, políticas y estrategias, que sirvan de base para la elaboración de un Programa Especial de Cambio Climático que se inscribiría en el Plan Nacional de Desarrollo.

Cambio climático, Protocolo de Kioto y bonos del carbono

El Informe Stern

Entre la gran cantidad de informes del cambio climático y el calentamiento global destaca una investigación de 700 páginas coordinada por el ex jefe de economistas del Banco Mundial, Nicolas Stern, funcionario del gobierno británico. El informe Stern es una importante contribución desde el punto de vista económico para el estudio de un fenómeno que sólo había ocupado a científicos relacionados con el clima y la ecología. En este caso se evaluaron los costos económicos del cambio climático mediante una extensa serie de pruebas y modelos econométricos.

En el informe se advierte que el mundo todavía está a tiempo de evitar las peores consecuencias del cambio climático si se adoptan de inmediato medidas firmes. En este caso, los beneficios superarán con creces los costos económicos de la pasividad. Se calculó que, si no se hace algo, el costo y riesgo final del cambio climático equivaldrá a la pérdida de un mínimo de 5% anual del PIB global de ahora en adelante, pero los daños podrían aumentar a 20% del producto interno bruto.

En cambio, si se reducen las emisiones de gases con efecto invernadero, el costo de las medidas puede limitarse a 1% del PIB global cada año. La inversión que se realice en los próximos 10 o 20 años tendrá un profundo efecto en el clima durante la segunda parte del presente siglo y el siguiente. De otra manera se podría producir una perturbación de las actividades económicas y sociales comparable con las grandes guerras y la depresión económica de la primera mitad del siglo XX. Si no se adoptan medidas para reducir las emisiones, la concentración at-

mosférica de gases de efecto invernadero puede alcanzar en 2035 el doble de su nivel preindustrial, con lo que la temperatura media del planeta aumentaría más de dos grados centígrados. A un plazo más largo crece la probabilidad de que el incremento en la temperatura supere los cinco grados centígrados, lo cual sería muy peligroso pues equivaldría al cambio en la temperatura media desde la última glaciación hasta ahora. Esta radical transformación de la geografía física llevaría a importantes cambios en la vida humana, la producción y el medio ambiente. Millones de personas padecerían hambre, escasez de agua e inundaciones.

Como siempre, los más afectados serán los países pobres, a pesar de que son los que menos han contribuido al cambio climático. Sin embargo, los daños también están alcanzando a los países ricos, como fue el caso de la inundación de Nueva Orleans por el huracán Katrina en 2005.

Aunque ya no es posible evitar el cambio climático que se producirá en los próximos dos o tres decenios, aún es factible proteger en cierto grado a la población mundial si se proporciona información, se formulan y aplican planes de acción, se edifica la infraestructura adecuada y se generan cultivos con mayor resistencia. Sólo en los países pobres esta adaptación costará miles de millones de dólares al año, con la consecuente presión sobre los escasos recursos.

Las peores consecuencias del cambio climático se podrán reducir de manera significativa si se consigue estabilizar el nivel de gases con efecto invernadero entre 450 y 550 puntos equivalentes de CO₂. El nivel actual es de 430 y sube dos puntos anuales; para estabilizarlo se necesitaría que para 2050 las emisiones fueran, como mínimo, 25% inferiores a las actuales.

En última instancia, la estabilización en cualquier escala requerirá que las emisiones anuales se reduzcan 80% de su nivel actual. Se calcula que el costo anual de la estabilización en 500-550 puntos de CO₂ ascenderá a cerca de 1% del PIB global. Se pueden disminuir los costos si se mejora la eficiencia o se obtienen beneficios colaterales, como la reducción en la contaminación atmosférica

El Mundo no tiene que elegir entre evitar el cambio climático y promover el crecimiento desarrollo. Los avances en las tecnologías energéticas y en la estructura de las economías han creado oportunidades para separar el desarrollo de las emisiones de gases con efecto invernadero.

Por el contrario, el crecimiento económico se verá perjudicado si se ignora este fenómeno. Ya hay diversas opciones para reducir las emisiones, pero se requieren

políticas públicas firmes que motiven su aceptación. Por ejemplo, es posible disminuir las emisiones al mejorar la eficiencia energética y cambiar la demanda por tecnologías limpias en los sectores de energía, calefacción y transporte.

Aun con el uso de la energía renovable y otras fuentes bajas en carbono es posible que el uso de combustibles fósiles constituya más de 50% del suministro mundial en 2050. Por consiguiente será necesario capturar y almacenar el carbono para permitir el uso continuado de los combustibles fósiles sin dañar la atmósfera. También es esencial reducir las emisiones no energéticas, como las resultantes de la deforestación y de los procesos agrícolas e industriales.

Toda respuesta global eficaz requiere tres elementos de política: regular el precio del carbono, apoyar la innovación y la aplicación de tecnologías bajas en carbono y establecer mecanismos para eliminar cualquier barrera a la eficiencia energética. Las medidas que adopten los países de manera individual no serán suficientes. Cada país es sólo una parte del problema, por lo que es indispensable adoptar una visión internacional compartida de objetivos a largo plazo y un acuerdo sobre los marcos para la acción. También es necesario educar a la población para que tome conciencia sobre los efectos dañinos del cambio climático y lo que cada persona puede hacer para contribuir a la solución de un problema que afecta a todos de manera directa.

Los gases de efecto invernadero y la agricultura

La relación entre la agricultura y la vida es tan elemental como el hecho de que los alimentos provienen de ese sector. Lo paradójico es que éste genera gases con efecto invernadero. La agricultura libera grandes cantidades de dióxido de carbono, sobre todo en las zonas deforestadas, y genera casi la mitad de las emisiones de metano, importante factor a corto plazo del calentamiento global. En 2005 las emisiones antropogénicas, que crecen 5% al año, fueron de 540 millones de toneladas.

En las zonas peor dotadas de agua se elevará la temperatura por la evotranspiración y se reducirá la humedad del suelo. Algunas zonas se volverán inadecuadas para el cultivo y cada vez más áridas. También se incrementarán la gama de insectos dañinos para la agricultura y la capacidad de supervivencia de las plagas. En los océanos la temperatura elevada puede reducir el desarrollo de plancton y perturbar las pautas de crianza y alimentación de los peces; también aumentarán las precipitaciones pluviales, que se distribuirán de manera desigual en las regiones.

El clima será más variable y se acrecentará la frecuencia la gravedad de fenómenos extremos como ciclones, inundaciones, tormentas de granizo y sequías, así como desprendimientos de tierra y erosión. Esto provocará mayores fluctuaciones en los rendimientos de los cultivos y en la oferta local de alimentos.

Se espera que para 2030 el nivel medio del mar aumente de 15 a 20 centímetros, lo que provocará la pérdida de tierras bajas por inundación y filtración de agua; también se dañarán los cultivos de hortalizas y la acuicultura en las zonas bajas. El efecto sobre la producción de alimentos tendrá grandes variaciones regionales, con mayor daño en las zonas tropicales, ya que el calentamiento global provocará una disminución de los rendimientos en las regiones templadas.

Algunos de los países más pobres dependerán de la importancia de alimentos, con la consiguiente presión económica sobre sus escasos recursos.

El caso de México

Como todos los países, México es vulnerable a los efectos del cambio climático en muchos aspectos. Sin embargo, no ha cuidado mucho el medio ambiente. De la energía que se consume, 92% es de origen fósil, por lo que urge explorar otras fuentes, como la energía solar y los biocombustibles. Para tomar cartas en el asunto, la Cámara de Senadores aprobó en abril de 2006 la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.

México y el Mecanismo de Desarrollo Limpio

México firmó el Protocolo de Kioto el 9 de junio de 1998 y lo ratificó el 7 de septiembre de 2000. Ha participado de manera activa en los esfuerzos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático y en la actualidad están en marcha numerosos proyectos MDL: aerogeneración de energía eléctrica, gestión de desechos orgánicos, aprovechamiento de metano en rellenos sanitarios y en la minería, secuestro de carbono en el subsuelo, mini-hidroeléctricas, transporte y proyectos forestales.

En total, 106 proyectos con una reducción calculada de 11022 toneladas de CO₂ al año. El potencial de proyectos de 2006 a 2012 significa una reducción de 33 millones de toneladas de CO₂, ingresos anuales por 330 millones de dólares por concepto de CER y una inversión de 3 300 millones en proyectos MDL.

México ha sentado las bases para participar en el mercado internacional de bonos del carbono.

El 23 de enero de 2004, con la colaboración de varias secretarías de Estado, se creó el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de Gases de Efecto Invernadero (Comegei). Así el gobierno cumple con los requisitos del Protocolo de Kioto para recibir proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, que se traducirán en beneficios para la promoción de tecnologías no contaminantes y prácticas sustentables en los servicios de energía, industria y transporte, así como en los sectores agrícola y forestal.

El 25 de abril de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, la nueva autoridad nacional designada. La Comegei se convierte entonces en un grupo de trabajo de esta comisión.

Para la Banca de desarrollo se presentan muchas oportunidades de negocio en este campo. El Bancomext tiene experiencia en el financiamiento y la estructuración de proyectos, por lo que ésta apoyando a los inversionistas públicos y privados que desarrollan proyectos del MDL. Cuentan con recursos aportados por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, por gobiernos y agencias gubernamentales (Países Bajos, España, Italia, Japón, Canadá y otros) y por empresas privadas. Entre otras, está en marcha una línea global por el Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

No obstante la comunidad académica asegura que en México no se está actuando de manera adecuada contra los efectos del cambio climático, pues faltan recursos para la formación de investigadores y financiamiento para la infraestructura.

También se afirma que en los últimos sexenios se propiciaron condiciones para el despaste de los recursos naturales mediante permisos para construcciones en zonas inapropiadas y la explotación irresponsables de los bosques. La deforestación es un problema que se agrava con la tala ilegal, además de que la pobreza obliga a ciertas comunidades a usar leña como combustible.

Acciones en marcha en México

- Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Estudios de vulnerabilidad para obtener mejores propuestas de adaptación.

- Programa de mitigación de carbono.
- Cruzada por los bosques y el agua.

Programa de Cambio Climático Pronatura México

- Ante el cambio climático, Pronatura México ha puesto en marcha un programa que desarrolla a diferentes acciones relacionadas con las áreas de interés de la institución:
- Políticas públicas que incluyan aspectos económicos, sociales y ambientales dirigidos a fortalecer la capacidad de México para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos.
- Disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través de proyectos de restauración ecológica y captura de carbono.
- Comunicación eficaz de los efectos del cambio climático con objeto de desarrollar métodos más prácticos y efectivos para mitigar sus efectos y disminuir los daños que puedan causar, así como difundir la problemática que afecta a la biodiversidad. • Reclutar empresas con responsabilidad social, que juegan un papel muy importante en el proceso de reducción de emisiones de GEI, ya sea a través de la instrumentación de medidas para paliar sus emisiones —con el apoyo de proyectos de restauración y captura de carbono— o al proporcionar productos que hagan esto posible.

La Economía del Cambio Climático. Políticas Sobre Cambio Climático

El Grupo de los 8, formado por Rusia, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Japón, Alemania, Canadá e Italia y Rusia, en materia de cambio climático, celebrado en Alemania, hizo un llamado a formular un nuevo acuerdo global para 2009, y resaltó la importancia de que fuese apoyado por los países del G5 (aquellos con economías emergentes: Brasil, China, la India, México y Sudáfrica).

Se abordó, en particular, el comercio del carbono y su papel en la creación de incentivos económicos para países en desarrollo, la transferencia tecnológica y financiera y, sobre todo, la mención de los medios para incluir la adaptación a los temas de cambio climático, ya que debe ser un proceso paralelo al de la mitigación de emisiones.

Comercio de Reducción de Emisiones:

El instrumento más importante de las políticas europeas sobre el clima es el Esquema de Comercio de Emisiones que operó en 2005 en fase de prueba. Al mismo tiempo, la Unión Europea (27 países) plantea limitar el cambio climático a 2° C por encima del nivel por encima del nivel preindustrial a largo plazo. Recientemente, la Unión Europea ha propuesto fortalecerlo mediante el enlace con los sistemas de comercio que existen fuera de Europa, con el fin de alcanzar de manera más eficiente sus objetivos de reducción.

Al mismo tiempo, países como Canadá, Australia y Japón consideran establecer sus propios mercados nacionales con la intención de unirlos al esquema europeo. De esta manera, el Comercio de Emisiones Europeo podría formar el núcleo de sistemas de comercio de emisiones —basados en empresas, a nivel mundial, dadas las prioridades coexistentes con respecto a la competitividad de las industrias europeas—. En marzo de 2007, los jefes de estado de la Unión se fijaron una estrategia integrada de cambio climático y energía mediante la reducción unilateral de emisiones en 20% para 2020, respecto a 1990 que, con el concurso de otros países pudiera llegar a 30%. A esta estrategia también se incluyó el fortalecimiento del esquema de comercio de emisiones, ya que el promedio global de CO₂ tendría que estabilizarse en 2029 y, a partir de ahí, reducirse hasta 50% de los niveles de 1990, para 2050.

Además de este importante mercado de carbono, el Protocolo de Kioto considera tres mecanismos para la reducción de emisiones, uno de ellos es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), es el único en el que participan países en desarrollo.

Hasta la fecha, el mecanismo de comercio de la Unión Europea ha comercializado 1100 millones de toneladas de CO₂E (bióxido de carbono equivalente y el del MDL, 450).

La peligrosa aceleración del cambio climático

En tiempo y forma casi paralela al cuarto reporte del IPCC, el gobierno británico acaba de dar a conocer otro documento de gran importancia, el Informe Stern, a cargo del distinguido economista británico Nicholas Stern, ex economista jefe del Banco Mundial. El énfasis de su trabajo está en las medidas económicas para mitigar el impacto del cambio climático y no ha estado exento de polémicas. Pero no deja de ser una poderosa llamada de atención sobre el costo de no

tomar medidas a tiempo. Stern, en síntesis, señala que frenar la tendencia del calentamiento global hasta una paulatina estabilización costará alrededor de 1 o 1.5% del PIB mundial, mientras que no hacerlo costará un desplome a largo plazo de hasta 20% en la economía mundial, dadas las calamidades económicas y humanas que supondría el calentamiento global.

Stern propone diversas medidas para reducir las emisiones de CO₂ y demás gases, no muy distintas a las comúnmente aceptadas y que ya se vienen utilizando. Trátándose de impuestos “verdes” o sobrepuestos al carbono; o de mercados de “cupos de carbono” y diversas forma de regulación. Es de celebrarse que Stern otorgue también una gran oportunidad a reducir drásticamente la deforestación (y propone incentivos económicos para ello), lo importante de su enfoque no es tanto la novedad, sino su insistencia en que es mejor pagar ahora un costo importante pero todavía asequible, en lugar de seguir jugando a la ruleta con el planeta y postergando las decisiones en aras de que alguna hipotética fuerza mágica ira logrando tecnologías o circunstancias que evitarán pagar costo alguno, o afectar las economías de poderosas industrias, como la de los hidrocarburos o la automotriz.

Otro tema devastador para el Protocolo de Kyoto ha sido la negativa de EU a ratificarlo, pues trata, con mucho, del principal emisor, con poco más de 35% del total (y muy posiblemente el de mayor aporte al acervo de gases acumulados). Sorprendentemente, se trata además, en términos comparativos, de un país de alta ineficiencia energética por valor añadido. Esto es, Estados Unidos consume mucha más energía por dólar de PIB producido que la mayor parte de los países de la OCDE. Sus emisores pér-capita, por ejemplo, son siete veces mayores que las de china. De tal manera, lograr que Estado Unidos suscriba el compromiso de Kyoto resulta fundamental, si en verdad se pretende alcanzar mínimamente sus metas. Se espera que para 2012 se revise a fondo el Protocolo de Kyoto. Ojalá el cuarto reporte de IPCC logre precipitar los tiempos y las reformas al mismo.

Para Kyoto II, como se le ha venido llamando, se debe preparar una gran ofensiva de diplomacia ambiental. Se debe actuar con renovado vigor, tanto del lado de los incentivos para que pueda cumplir con sus metas, como de los desincentivos o penalizaciones en caso de no hacerlo. En el lado de los incentivos se debe avanzar en el frente de los estímulos a capturar CO₂ y para eso nada mejor que la reforestación masiva y el desarrollo de plantaciones en todo el mundo, pues como vimos, los árboles son inmejorables depósitos del carbono.

Para esto contamos con los diversos mecanismos financieros que se han mencionado que pueden mejorarse y extenderse, como los créditos o “bonos de

carbono”, que si bien no son un mecanismo perfecto se vienen desarrollando rápidamente y están funcionando. Por el lado de las sanciones, existen varios mecanismos y combinaciones de los mismos. Aplicando el principio de “el que contamina paga” (polluter pays principle), se podría considerar un impuesto a la producción de petróleo, gasolina, carbón, etcétera, que directamente contribuyen a la emisión de gases invernadero. O bien, un sobreprecio o arancel compensatorio a los países cuya ventaja competitiva se construya sobre la base de subsidios o ineficiencia relativa en el uso de insumos o procesos que utilicen dispendiosamente combustibles fósiles (CO₂).

Esto equivaldría a una sanción comercial y podría administrarse por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si bien éste sería un mecanismo más eficiente y equitativo que las cuotas de reducción sin ninguna sanción real de obligatoriedad, es claro que sería muy difícil de negociar entre los más de 150 países signatarios del Protocolo de Kyoto, muchos de los cuales ya están enfrentados en acres disputas comerciales y en bandos opuestos en torno a la ronda de desgravación comercial de Doha.

Pero, en todo caso, se requiere de una combinación de este tipo de estímulos y sanciones a fin de darle al Protocolo de Kyoto vigencia y fuerza en su aplicación real. Dicho de otro modo: para que pasen las cosas que tienen que pasar. Los datos que tenemos enfrente nos muestran que hay que hacer mucho más y hacerlo más rápido; y tanto a escala global, como local (México, por ejemplo, ocupa nada menos que el noveno lugar mundial entre los países emisores de CO₂ con 3% de las emisiones mundiales, por encima de su aportación al PIB mundial).

Para eso se necesita contribuir a la entronización plena del nuevo tratado, llamado Kyoto II y aceptar la obligatoriedad universal de la reducción de emisiones, incluso con metas más ambiciosas y medidas más estrictas de sanción.

Esto incluye pugnar porque Estados Unidos, con mucho el mayor emisor mundial, y otros grandes países en desarrollo como China, India, Brasil y el propio México, entre otros, participen plenamente en las metas y sanciones de Kyoto.

México debe avanzar aceleradamente en su política de reforestación masiva, de ahorro de energía y mejora en la combustión de petróleo. Asimismo, se deben incorporar en los planes urbanos y de ordenamiento territorial, de puertos y costas el muy posible cambio (retiro) de las playas, así como disminuir riesgos en las instalaciones, infraestructura y vivienda en superficies costeras.

Pero el tema clave es la llamada “transición energética” o el gran salto tecnológico en esta materia. El epitafio del petróleo vendrá más pronto que tarde por su aporte al calentamiento global y no por su agotamiento. El problema es que nadie puede precisar la fecha, ni mucho menos saber cuándo, cómo y con qué se sustituirá. Hay muchas hipótesis y conjeturas que certezas.

Es fácil hablar de la energía solar o la eólica que, hay que reconocerlo, con el tiempo se van haciendo cada vez más rentables, pero su eficacia térmica, medida en unidades de liberación de energía por unidad de costo de producción es todavía muy inferior a la del petróleo, que es un estupendo energético. Estas fuentes de energía están muy lejos de tener un costo-eficiencia comparable al petróleo y quizá nunca lleguen a tenerlo.

Hay quienes pretenden negar las implicaciones del cambio climático e intentan la estrategia del avestruz: afirman, sin ninguna base, que se trata de supuestos de una realidad demasiado conjetural y lejana como para comprometer recursos cuantiosos e iniciar cambios tecnológicos de tanto fondo. Hay también quienes —de buena o mala fe— siguen preconizando que en realidad estamos montados en una doble curva y que, temporalmente, se han imbricado el plazo climatológico con el calentamiento antropogénico coyuntural en la biósfera, y que el tema no es para tanto; que no es tan serio. Quienes piensan o actúan así suponen que es mejor barrer la evidencia debajo de tapete e ir parchando los problemas poco a poco, según se vayan presentando. Pero esta tesis ya no tiene sustento alguno con las actuales evidencias.

Se ubica en el falso optimismo de que de alguna manera el problema se ira diluyendo, puesto que gradualmente nos iremos adaptando en inventando nuevas tecnologías que irán resolviendo poco a poco las cosas. Se trata de un argumento que con facilidad podría derivar en alguna catástrofe de incalculables consecuencias. Justamente, no se debe olvidar que el mensaje clave del cuarto reporte del IPCC justamente muestra lo contrario y cómo el cambio climático se está acelerando.

Por el contrario, se debe actuar de inmediato y de modo concertado, universal y contundente. EU debería ser quien encabece el esfuerzo, no sólo porque es el responsable de más de una tercera parte del problema, sino que con sus enormes recursos económicos y capacidad tecnológica es el único país que puede tomar el liderazgo definitivo para emprender estas titánicas tareas.

Aceptemos que el riesgo es muy grande y, en verdad global. Por eso, todos los países, incluidos los de menor desarrollo, deberán contribuir a la contención

del efecto invernadero, toda vez que en muchos de ellos es donde el impacto sería más devastador...”.

En cuanto a los principales desacuerdos que ha habido entre los Estados Unidos y Europa respecto a la aplicación de los instrumentos internacionales sobre el tema, se ha señalado que:

El régimen internacional sobre el cambio climático, desde su formación, pretendía construir un consenso y proponer una política global sobre un serio problema que amenaza la tierra. Hasta la fecha no hay indicios de que se logre establecer una política global, pero sí se han dado respuestas regionales, como la de la Unión Europea, y nacionales, así como cambios en el comportamiento de algunos agentes privados.

La postura de Estados Unidos se basa en que ha gozado históricamente de abundancia de combustibles baratos de origen fósil; esto explica que los costos de reducción de emisión de CO₂ se consideren elevados. Los bajos costos de energía han dado como resultado una cultura despilfarradora, basada en el uso de energía relativamente sucia, lo cual ha marcado históricamente su desarrollo industrial y ha hecho sumamente delicado que la economía estadounidense contemple cualquier propuesta sobre restricción en el uso de energía.

La situación energética de Europa es distinta a la de Estado Unidos. La dependencia externa de energía y la mezcla de fuentes de ésta: nuclear, hidroeléctrica, gas natural, petróleo y carbón, hacen que la dependencia de combustibles fósiles sea mucho menor que la de Estados Unidos. Sin embargo, Europa se caracteriza por sus altos costos de energía, la exportación de industria sucia y una cultura y estilo de vida ahorrativa de energía. El índice de consumo de energía es mucho más bajo que en Estados Unidos y la tendencia de reducir las emisiones prevalece desde hace tiempo.

El costo de reducción de emisiones para cumplir los compromisos de Protocolo de Kyoto se considera moderado. Respecto a la relación entre ambiente y economía, en Estados Unidos domina el factor de costo y no resulta aceptable que el ambiente se convierta en un factor que impone límites al merecimiento económico, por lo que el principio elemental de la protección ambiental es conservar el modo de vida americano que se considera intocable. En cambio, en el contexto europeo, si bien el ambiente implica necesariamente un factor de costo, priva la percepción de que la protección de la naturaleza es también fuente de empleo y se cree que, antes que nada, tiene que asegurar la sobrevivencia humana. De

esta visión se desprende que el calentamiento de la Tierra justifica un cambio colectivo de comportamiento en aras de proteger la naturaleza.

En Estados Unidos, el problema concreto del cambio climático se ve como un asunto básicamente político y, por tanto, se cree que es poco peligroso, ya que solo justifica poner medidas blancas de menor esfuerzo y de tipo voluntario sobre la base de cálculo obligatorio de costos y beneficios. En cambio, en Europa el problema del cambio climático se percibe como un asunto global, pues parte del desafío ecológico que suscita mucha preocupación y justifica cumplir metas duras a partir de una política global de enfoque estructural y de tomar medidas estrictas de regulación.

Los mecanismos flexibles colocan al régimen del cambio climático en una perspectiva de mayor realismo político, pues ya no se trata de que los países históricamente más contaminadores de la atmósfera sean quienes paguen los costos de la reducción de tampoco de que ayuden a los países en desarrollo a instalar tecnologías menos contaminantes. No obstante, la visión ambientalista considera justo propone reglas a nivel mundial sobre el principio de “quien contamina paga” y también “quien contaminó en el pasado paga ahora”. Esta visión, sin embargo, resulta ser demasiado idealista ante las actuales condiciones políticas del mundo.

Desde el punto de vista de la protección ambiental, la postura de la Unión Europea encabeza el régimen sobre el cambio climático, lo cual le otorga un liderazgo mundial en el tema y es, desde luego, más avanzada respecto a Estados Unidos. La postura de la Unión Europea se relaciona estrechamente con principios sostenidos y consensos construidos en el interior de la integración europea que dan cabida a lo que se llama “la burbuja europea”, que significa que las cargas de emisión se distribuyen entre los países miembros de la UE en función de los niveles del desarrollo alcanzado.

Es innegable que la preocupación por la reducción de la emisión de gases es real, tal como indican las acciones de las principales empresas y el mercado de la tecnología en el sector de energía que de facto y de manera voluntaria está adoptando medidas conducentes a reducciones porque en sus cálculos, con o sin tratado internacional, la necesidad de reducir marca la dirección hacia el futuro.

Trump y el cambio climático

Recordaba Nicholas Stern, con ocasión del décimo aniversario de la publicación de su *Economics of climate change* que el impacto económico del cambio climático es mucho más grave del que inicialmente consideró y que sólo disponemos de diez años para darnos la oportunidad de cambiar la tendencia de forma efectiva. Mucho trabajo revolucionario en la sombra que empieza a fraguarse en foros muy diferentes y para el que la hipótesis de una parálisis inducida por el miedo al mandato Trump sería el peor de los enemigos.

Es decir, la llegada de Trump a la Casa Blanca ya ha tenido una primera consecuencia negativa: incertidumbre. En un momento especialmente frágil, en el que comienzan a asentarse las bases para la transformación revolucionaria de nuestro modelo económico para hacer compatibles prosperidad y clima, la incertidumbre es un mal enemigo.

En campaña, Trump se ha burlado de manera reiterada del cambio climático, despreciado a la comunidad internacional e insultado de forma reiterada a quienes han facilitado una era de entendimiento y colaboración cuyo fruto más significativo ha sido el Acuerdo de París.

A partir de ahora, nada bueno en particular, algunas dificultades adicionales y mucho menos margen para ir contra corriente del que, a priori, imaginamos. La peor parte se la llevan los americanos y quienes, en países pobres y vulnerables, confiaban en una financiación solidaria que, probablemente, no llegue a materializarse. Es dudoso, sin embargo, que logre hacer naufragar la cooperación internacional en materia de clima y transición energética.

En todo caso, eso no depende de él sino de la reacción del resto. Y, afortunadamente, el sentido económico, la demanda social y la estructura de cooperación ofrecida en París son aliados mucho más sólidos de los que teníamos hace 16 años cuando un prepotente y clima-escéptico Bush anunció que no ratificaría Kioto y velaría porque sus socios no cometieran errores.

Kioto entró en vigor y Bush se vio forzado a tomar algunas medidas elementales en clima y energía, tanto en el terreno financiero como en el del diálogo político. Es probable que Trump paralice las iniciativas federales de Obama, que

intente facilitar la inversión en *fracking*, la actividad petrolera o la industria minera. Es, sin embargo, mucho más incierto que haya un interés masivo por parte de la comunidad inversora en abrazar proyectos muy intensivos en capital, socialmente contestados y con retorno incierto en el medio plazo. Y es seguro que alcaldes, gobernadores y una nueva generación de empresas con grandes inversiones detrás para facilitar soluciones renovables, eficientes y movilidad eléctrica se queden con los brazos cruzados llorando en casa cuando esto es, precisamente, lo que reclama el mundo y una buena parte de los ciudadanos americanos —incluido un porcentaje relevante de republicanos—.

Faltará, por tanto, un marco federal coherente, pero eso no impedirá la acción climática en otros niveles. Es más, esos otros actores americanos ganarán protagonismo político y encontrarán en el Acuerdo de París y su nueva propuesta de movilización más allá de los Gobiernos estatales un espacio mucho más rico para trabajar en alianzas internacionales que faciliten el aprendizaje compartido en esta nueva era de cambios.

Es más que probable un cambio de tendencia en los esfuerzos de solidaridad internacional. En aplicación de la máxima “americanos primero”, puede haber recortes significativos en la financiación climática, con el consiguiente riesgo de que la indignación y el recelo hacia Estados Unidos resurja en terceros países, sobre todo en los más pobres y vulnerables. Quizás, en el medio plazo, esta actitud se corrija a la vista del interés comercial de bancos e industria americana por invertir en infraestructuras en economías en desarrollo.

No es tan fácil una retirada de Estados Unidos del marco multilateral de clima. La denuncia del Acuerdo de París debería esperar tres años y la denuncia de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (con la consiguiente retirada automática del Acuerdo de París, al haber sido concebido como un marco de aplicación de la Convención) entraña ciertos riesgos políticos para el propio Trump.

De hecho, Bush no lo hizo cuando renunció a Kioto. Sí es probable la ausencia de posiciones constructivas como las defendidas activamente en la era Obama. Asistiremos a un abandono silencioso del barco, sin protagonismo positivo en otros foros financieros, industriales o geopolíticos y, en su lugar, aparecerán otros actores americanos cubriendo de forma segmentada —quizás caótica— el espacio liberado por el Gobierno federal. En el resto del mundo, echaremos de menos al Departamento de Estado, al del Tesoro y a la Casa Blanca, pero no hay que esperar necesariamente una estrategia automática de boicoteo.

Finalmente, falta por ver cómo reaccionamos los demás. Cada uno de los países firmantes del Acuerdo de París lo es por interés propio, por sentido económico y de desarrollo, por demanda social e industrial. La novedad más importante radica en la voluntad expresa de impulsar marcos de acción conjunta y compartir los riesgos del cambio. Si Estados Unidos se diluye, China no abandonará su estrategia, pero deberá decidir si quiere ocupar por sola o acompañada con otro actor global la posición de liderazgo que tenía junto con Obama o si se retira a sus cuarteles de invierno y se mantiene discreta en la escena multilateral. Es decir, el resto de la historia nos corresponde a los que no somos Trump, mucho más resilientes y convencidos que hace 16 años.

De acuerdo con las anteriores aseveraciones relativas a lo que conlleva el calentamiento global, así como la variación y/o cambio extremo del clima que día con día, como ya se ha vaticinado ira en incremento constante, se señala que traerá consigo las consecuentes afectaciones, ya no a las distintas actividades que el ser humano realiza, sino a su sobrevivencia misma, ante esto se pueden tener dos visiones: la primera es que se puede decir que se antoja imposible que las diversas políticas empleadas hasta ahora a nivel mundial puedan contrarrestar los daños ya efectuados a la naturaleza en su conjunto, sin embargo, por otra parte todos y cada uno de los esfuerzos que desde hoy se implementen para contrarrestar esta situación, no pueden ser considerados como inútiles, ya que uno a uno se irían sumando para evitar una catástrofe con consecuencias inimaginables.

Antecedentes legislativos relevantes

Con el objeto de contribuir al cuidado y protección del medio ambiente, los legisladores han tenido la inquietud y visión de hacer propuestas que de ser aprobadas coadyuvarán en los esfuerzos por disminuir los efectos nocivos del cambio climático.

Al respecto destaca la iniciativa de la Ley General de la Calidad del Aire y la Protección a la Atmósfera, presentada en el mes de abril del 2011, por la entonces Senadora Ninfa Salinas, presidenta de la Comisión del Medio Ambiente.

La propuesta de la Ley General de la Calidad del Aire y la Protección a la Atmósfera, pendiente de aprobación, se basa en la necesidad de adecuar algunos ordenamientos con el objeto de evitar contradicciones o lagunas, con relación a la LGEEPA, destacan las siguientes propuestas:

- Se prevé la integración, actualización y publicación del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y la Absorción por Sumideros.
- Fortalecer la colaboración de los tres niveles de gobierno y otros sectores de la sociedad, con el fin de lograr una calidad del aire satisfactoria.
- Se establecen obligaciones para los propietarios de fuentes móviles y se pretende impulsar el desarrollo de tecnologías limpias.
- Se establece que los operadores de fuentes fijas y móviles adopten medidas para el caso de contingencia y emergencia ambiental.
- Se propone como obligación de autoridades locales la integración de sus inventarios de emisiones y remitir los datos de los mismos a la SEMARNAT para que se incorporen al Inventario Nacional de Emisiones.
- Se propone la integración del Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire.
- Se incluye la obligación de imponer sanciones por violación a convenios o acuerdos de coordinación que se establezcan con la SEMARNAT.
- Se establece aplicar de manera supletoria la Ley General de la Calidad del Aire y la Protección a la Atmósfera.

Respecto a su estructura está conformada por 178 artículos dividida en VIII capítulos.

El capítulo I contiene las disposiciones generales como objeto, bases, principios, definiciones, etcétera, que servirán para la aplicación e interpretación de la ley.

El objeto de la Ley es garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, además de contribuir al proceso de desarrollo sustentable a través de la preservación de calidad del aire y la protección a la atmósfera.

Se dispone que lo anterior se lleve a cabo a través de la coordinación y colaboración entre los tres niveles de gobierno incluido el Distrito Federal y la participación de los sectores social y privado.

Se establecen los principios que se observarán para la formulación y gestión de la política que asegure una calidad del aire y una protección a la atmósfera así como para el control y la reducción de las emisiones de contaminantes, de gases de efecto invernadero y de las sustancias que agotan la capa de ozono.

El capítulo II regula la distribución de competencias para los tres órdenes de gobierno. Dentro del ámbito federal para cada una de las dependencias, tanto las que están vinculadas directamente con el tema ambiental, como para aquellas que de alguna manera pueden coadyuvar con el cumplimiento del objetivo de la ley, estableciéndose facultades concretas además de la SEMARNAT, para las Secretarías de Salud, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes y Energía.

Dentro del ámbito local se establecen competencias para los Estados, Distrito Federal y municipios. Destacan la elaboración y aplicación del Programa Nacional de Cambio Climático, en el que colaborarán dentro del ámbito de su competencia los tres niveles de gobierno.

En el capítulo III, se regulan dos tipos de instrumentos, los económicos que incluyen instrumentos de carácter fiscal, instrumentos económicos financieros e instrumentos económicos de mercado, y los instrumentos de planeación y ordenación de los asentamientos urbanos y normalización de emisiones contaminantes.

Relacionada con los instrumentos económicos fiscales, se propone reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta, con el objeto de incentivar cambios en las conductas en los contribuyentes para fomentar la preservación, restauración y mejoramiento en la calidad del aire, como: 100% de deducción inmediata en inversiones de maquinaria y equipo que reduzcan las emisiones contaminantes o de gases de efecto invernadero o en las que sustituyan el uso de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Estímulos fiscales consistentes en aplicar un crédito fiscal equivalente a un 10, 30, 50 o 100% dependiendo de la actividad de que se trate.

Con relación a los instrumentos de planeación y ordenación de los asentamientos urbanos y normalización de emisiones contaminantes, se observa entre otros lo siguiente:

- Se propone que los programas nacional, estatal y municipal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial incorporen los criterios ambientales para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera y la protección de ésta.
- Los ordenamientos territoriales locales deberán evitar que se sature la capacidad de depuración de las cuencas atmosféricas.

- El desarrollo urbano deberá evitar la deforestación o el cambio de uso de suelo que implique la emisión de gases de efecto invernadero. Se obliga a todo desarrollo de asentamiento urbano incorporar áreas verdes o parques naturales a razón de un 33% por cada 66% de áreas urbanas o rurales. Y en las grandes urbes se propiciará la creación de jardines en solares o azoteas.
- En materia de construcción se propone promover el uso de materiales libres de sustancias o compuestos agotadores de la capa de ozono o el uso de materiales con sustancias alternativas.
- Para evitar sobrecargar las cuencas atmosféricas se propone establecer límites máximos de crecimiento de las manchas urbanas y restricción a los nuevos asentamientos o desarrollos de acuerdo a las necesidades de los habitantes y el mejoramiento del medio ambiente.

El capítulo IV regula el diagnóstico, la prevención y el control de la contaminación del aire. Para efectos del diagnóstico, las autoridades tienen la obligación de llevar a cabo estudios que determinen los efectos de los contaminantes en la salud, como por ejemplo los ocasionados por la exposición y la concentración de las partículas menores a dos punto cinco micras, los compuestos orgánicos volátiles y los hidrocarburos policíclicos aromáticos o los estudios sobre la exposición a contaminantes atmosféricos que se generen en los hogares o lugares de trabajo.

Se establece la obligación de integrar y publicar el Inventario Nacional de Emisiones y se enlista la información que como mínimo deberá contener, además dicha obligación se extiende a cada una de las Entidades Federativas, su actualización deberá hacerse como mínimo cada tres años. Paralelo a este inventario se establece la obligación de integrar, actualizar y publicar el inventario nacional de emisiones de partículas menores a dos punto cinco micras, compuestos orgánicos volátiles, amoníaco y compuestos orgánicos totales, bajo los mismos parámetros que el Inventario Nacional de Emisiones.

También se prevé la creación de inventarios regionales y para ello se determinan los grupos de Estados que conformarán cada región.

Se propone la conformación del Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire, el cual se integrará con los reportes de monitoreo atmosférico que remitan los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal.

También se prevé la integración del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes la cual se conformará con la información sobre sus emisiones

contaminantes a la atmósfera que remitan las fuentes fijas de competencia federal, en este caso los gobiernos locales y del Distrito Federal enviarán dicha información pero sobre las fuentes fijas de competencia local.

Se establece el tipo de información que deberá recabarse, la cual también servirá para la integración de los registros estatales, sin embargo, adicional a ésta, se enlista la información mínima que se requiere para la integración de los registros de fuentes de jurisdicción local.

Se establece la obligación para las autoridades de los tres niveles de gobierno de elaborar los registros de fuentes móviles públicas y privadas de su competencia y se establece el mínimo de información que deberán contener los registros públicos vehiculares.

En cuanto al tema de prevención de la contaminación del aire se destacan los siguientes puntos aplicables para los gobiernos locales y del Distrito Federal con carácter de obligatoriedad:

- Se propone constituir sistemas de jurisdicción local de monitoreo atmosférico a los que se integrarán redes de depósito atmosférico, meteorológicas y de partículas suspendidas menores de 2.5 micras.
- Establecer un índice de calidad del aire.
- Elaborar un programa local de contingencias ambientales, señalando el mínimo de requerimientos que deberá contener. Se considera la obligación de realizar mejoras tecnológicas a los combustibles y a modificar la normatividad aplicable.
- Se prevé que el control de las emisiones de fuentes móviles de jurisdicción federal y local se aplique mediante programas de verificación vehicular obligatoria estableciendo los estándares mínimos que deberán mantener dichos programas.
- Aplicar programas para detener el crecimiento de la mancha urbana en áreas rurales o en áreas destinadas a la conservación y protección de flora y fauna silvestre además de las áreas naturales protegidas.
- Desarrollar y aplicar programas destinados a recuperar, restaurar, conservar y ampliar las áreas verdes, particularmente en las zonas urbanas y conurbadas.

- Elaborar y aplicar programas de educación ambiental formal e informal, entre otros.

En general se prevé para diversos sectores la adopción de programas de tecnologías o procesos productivos limpios. En lo particular se propone el tipo de programa que deberá adoptar el propietario de la fuente generadora de misiones de acuerdo al tipo de emisiones que produzca, al respecto se mencionan las siguientes:

- Se propone actualizar la normatividad de los límites de emisión de contaminantes para vehículos automotores que utilicen diesel o gasolina como combustible.
- Se prevé la instrumentación de programas que alienten el uso de transporte masivo de pasajeros ya sea público o privado y en donde sea factible se deberá promover el uso de transporte alternativo limpio que no emita gases o partículas contaminantes.
- Se propone establecer programas para que los propietarios de fuentes fijas adopten procesos productivos limpios y de ahorro de energía con el propósito de reducir las emisiones que generen estas fuentes.
- Se pretende homologar en el país la normatividad relativa a los límites de emisión para las fuentes fijas generadoras de energía. Con el propósito de conocer si los programas están cumpliendo con su objetivo en general se propone la realización de evaluaciones, auditorías, estudios, inspecciones etcétera y de los resultados dependerá la adecuación o reforma de éstos.

Sobre la protección a la atmósfera se regulan las medidas que deberán adoptarse para protegerla de los gases de efecto invernadero y de las sustancias agotadoras de la capa de ozono. Entre esas medidas están la realización de estudios que señalen las consecuencias de los gases de efecto invernadero en los parámetros climáticos del país y en las actividades humanas, así como los que permitan conocer los efectos radiactivos del ozono. Dichos estudios estarán a disposición del público.

Se propone la creación de un registro de productores, consumidores y usuarios de sustancias agotadoras de la capa de ozono y se establecen los requerimientos mínimos que debe cubrir, con el objeto de tener un mayor control sobre los usuarios y productores de sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Se establece con carácter de obligatorio la integración y publicación del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y la Absorción por Sumideros, se especifican los requerimientos mínimos que deberá contener, la

regularidad con que deberá actualizarse y publicarse. Esta obligación también aplica para los gobiernos locales además la información de los inventarios locales se incorporará al Inventario Nacional.

Otra obligación es que los gobiernos locales constituyan sistemas estatales de monitoreo de gases de efecto invernadero, con el propósito de evitar que las emisiones de este tipo de gases afecten a la atmósfera o que sus efectos pongan en riesgo el bienestar de la población.

Se ordena a los gobiernos locales y del Distrito Federal la ejecución de programas de forestación y reforestación urbana y rural, establecer plantaciones forestales y la conversión de tierras al uso forestal o agroforestal, así como a evitar cualquier práctica que pueda conducir a la deforestación.

Se prohíbe el cambio de uso de suelo o la fragmentación del mismo en las zonas de humedales costeros.

Se propone el desarrollo e implementación de programas agrícolas que eviten la emisión de gases de efecto invernadero, señalándose las medidas que deberán considerar estos programas.

Se prevé el diseño y aplicación de políticas que promuevan: el uso eficiente de los combustibles fósiles, su sustitución y el uso de combustibles limpios, así como el de energías renovables.

En todos los casos se prevé la elaboración, aplicación y vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas relativas a las materias que se pretenden regular a través de la ley que se propone.

En el capítulo VI, como un mecanismo de consulta y asesoría multidisciplinaria en el diseño, definición, planeación y aplicación de las políticas encaminadas a prevenir y controlar la contaminación atmosférica y a protegerla de los efectos adversos del cambio climático y el uso de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, se establece la creación del Comité Nacional para la Prevención y Control de la Contaminación y la Protección contra el Deterioro Atmosférico, el cual a su vez estará integrado por cuatro comités especializados:

- Comité Especializado en Contaminación Atmosférica;
- Comité Especializado en Cambio Climático;
- Comité Especializado en la Protección de la Capa de Ozono; y
- Comité Especializado para la Consulta Pública.

Sobre el Comité Nacional y los especializados se regula su estructura y objeto.

En el capítulo VII se otorgan facultades para que la ciudadanía participe en la formulación de los programas federales, estatales y locales de gestión de la calidad del aire y de los de protección a la atmósfera por medio de los representantes de los distintos sectores sociales, a su vez se faculta a éstos para solicitar la información que se genere a través de los distintos registros de emisiones, sistemas y redes de monitoreo, Inventarios, índices, etcétera, relativos a la materia.

Por último el Capítulo VIII prevé diversos tipos de sanciones de carácter administrativo que serán aplicadas a todos aquellos que incumplan con las obligaciones dispuestas por la ley que se pretende expedir.

Como conclusión a las observaciones a esta ley se puede señalar que no sólo pretende la prevención sino la adaptación al cambio climático.

Es importante señalar que el Congreso de la Unión debe aprobar este instrumento jurídico, debidamente actualizado a partir de la reforma energética, con la finalidad de ampliar el espectro jurídico de la protección al medio ambiente en nuestro país.

Conclusiones

El cambio climático forma parte del proceso complejo del cambio ambiental global, donde una globalización regresiva había privado a millones de personas, sobre todo jóvenes, de una vida digna en los países en desarrollo. México no escapa a esta lógica y su modelo neoliberal está haciendo crisis, dejando a más de 7.5 millones de jóvenes sin empleo ni estudios, de los cuales la mayoría son mujeres.

Pero también la degradación ambiental ha privado a México de múltiples de sus servicios ambientales al quitar al país el potencial de desarrollo para generar calidad de vida a una población en crecimiento. Deforestación, desertificación, sobreexplotación de suelos y aguas y contaminación del aire han creado condiciones políticas explosivas en el medio rural.

El resultado es una urbanización caótica, la pérdida de redes familiares de apoyo por la migración y la reducción del Estado benefactor que han agravado la inseguridad pública.

La creciente desigualdad como resultado de esta globalización transnacional (Banco Mundial, 2009), aunada a una burguesía nacional interesada en beneficios personales, se ha sumado al adelgazamiento del Estado, donde privatizaciones, desregulación, así como la reducción de subsidios y programas de apoyo social han aumentado el número de los pobres.

Finalmente, el círculo vicioso entre falta de educación, pobreza, desnutrición, obesidad, deficiente cultura de prevención, enfermedades y falta de oportunidades de trabajo está hipotecando el desarrollo social y la atención a la salud, donde el seguro popular carece de los recursos financieros y humanos para hacer frente a la creciente demanda de servicios de salud y de enfermedades tanto propios de países pobres (gastrointestinales, desnutrición, bronco-respiratorios), como de los altamente desarrollados (cáncer, diabetes, cardiovasculares, obesidad).

A su vez, el abandono del campo mexicano desde varias décadas, agravado por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las pérdidas de cosechas como resultado del cambio climático, han expulsado un número creciente de campesinos de sus parcelas, sobre todo en los ecosistemas áridos y semiáridos sin riego.

La determinación de cambiar el Art. 27 constitucional que permite vender y rentar las tierras ejidales, ha generado una reconcentración de las mejores tierras en manos del agronegocio, cuyo interés es la maximización de las ganancias con altos costos ambientales.

La falta de inversión en infraestructura de riego y conservación de suelos ha agravado el deterioro ambiental. Aunque México utiliza alrededor del 78% del agua en la agricultura, la eficiencia en riego se ubica en menos del 40%.

Asimismo, la sobrefertilización de los suelos y el uso indiscriminado de pesticidas han contaminado el agua, los acuíferos, el aire y los suelos. Además, se ha dado durante la última década una mayor variabilidad y reducción global de las precipitaciones, lo que ha afectado mayormente a los productores de temporal, generalmente campesinos de subsistencia.

Se estima que en 2050 se podrían perder por el cambio climático entre 13 y 27% de la superficie de maíz sembrada. Pero desde ahora los cambios en las precipitaciones han afectado a estos campesinos de temporal, ya que la migración desde las regiones secas es mucho mayor que en las zonas de mayor precipitación, donde se ubica no obstante, la población con mayor marginalidad.

Varios años de pérdida de cosechas por sequías los ha obligado a emigrar hacia los barrios miserables de las ciudades grandes y a partir del año 2000, se ha intensificado la emigración hacia los Estados Unidos. El cambio de las leyes migratorias de EUA y las prácticas cada vez más restrictivas contra la inmigración de latinoamericanos pobres en la frontera norte, acompañadas por deportaciones masivas, han convertido el cruce ilegal de la frontera en un proceso altamente peligroso, frecuentemente en manos del crimen organizado.

Estos grupos criminales han enrarecido el ambiente al relacionar el tráfico ilegal de personas, de drogas, de armas y de dinero con secuestros, venta de protección y extorsiones. Entre el capital financiero se han establecido además redes de complicidad para el lavado de dinero del crimen organizado que se involucra además en la trata de blancas, prostitución, pornografía infantil y tráfico de órganos humanos.

Finalmente, la falta de oportunidades de desarrollo y de trabajo de jóvenes se ha convertido en un agravante de la situación social y ha aumentado la inestabilidad existente, al presionar sobre el mercado de trabajo. Ante su desesperación y la falta de otras oportunidades, se han involucrado a veces en las actividades del crimen organizado, que se añade a la descomposición social y el aumento de la violencia por la guerra contra el narcotráfico. En esta situación de pérdida de la seguridad humana y la seguridad ambiental.

Conclusiones

El clima es el resultado de una compleja interacción entre varios elementos y factores, por ello, una pequeña modificación altera todo el sistema. Para adaptarnos a un clima diferente necesitamos saber cómo está cambiando el clima a nivel global, regional y local. Desde 1988 la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio

Ambiente (PNUMA) crearon el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Este grupo, conformado por científicos de todo el mundo, presenta periódicamente evaluaciones sobre los avances en el conocimiento sobre el sistema climático, la variabilidad climática y el cambio climático.

Actualmente ya se observan y se seguirán experimentando en las próximas décadas los siguientes impactos:

- Aumento de la temperatura promedio global de los océanos y la superficie terrestre
- Aumento promedio mundial del nivel del mar
- Acidificación del mar
- Aumento de la temperatura superficial de los océanos
- Alteración de la abundancia de algas, plancton y peces en los ambientes marinos
- Modificación de los patrones naturales de precipitación
- Inundaciones recurrentes
- Incremento en el número e intensidad de huracanes, principalmente en el Atlántico Norte
- Sequías más prolongadas
- Aumento en el número de días y noches cálidas a nivel global
- Ondas cálidas más frecuentes y pronunciadas en Europa, Asia y Australia
- Disminución en la disponibilidad de agua para consumo humano, agrícola e hidroeléctrico
- Disminución en la productividad agrícola
- Reducción y adelgazamiento de las capas de nieve en Groenlandia y la Antártica
- Disminución de los glaciares a nivel mundial
- Disminución de la capa de nieve primaveral del Hemisferio Norte
- Pérdida de biodiversidad y cambio en la composición de los ecosistemas
- Disminución de la temperatura promedio en ciertos lugares
- Mayor propensión a incendio forestales
- Alteración de los ciclos biológicos y distribución geográfica de la flora y fauna
- Alteración de los vectores de enfermedades infecciosas en ciertas áreas
- Aumento, en Europa, de la mortalidad a causa del aumento de las temperaturas.

Efectos del cambio climático en México

De acuerdo con los estudios más recientes elaborados para México, en el país ya se pueden observar los siguientes cambios:

- El país se ha vuelto más cálido desde la década de 1960.
- Las temperaturas promedio a nivel nacional aumentaron 0.85° C y las temperaturas invernales 1.3°C.
- Se ha reducido la cantidad de días más frescos desde los años sesenta del siglo pasado y hay más noches cálidas.
- La precipitación ha disminuido en la porción sureste desde hace medio siglo.

Según indicadores del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, México se ha vuelto más cálido desde la década de 1960. Las temperaturas promedio aumentaron a nivel nacional 0.85° C, y se ha reducido la cantidad de días más frescos, y han aumentado las noches cálidas. También, las lluvias han disminuido considerablemente en la porción sureste del país, desde hace 50 años.

El año pasado, se batió el récord histórico de temperaturas a nivel mundial. Si bien los científicos esperaban que el calentamiento global conservara su tendencia de aumento, no esperaban que se calentara tan rápido.

Uno de los peores casos en los que ya puede apreciarse el efecto del calentamiento global es el de Oaxaca, cuya región del Istmo de Tehuantepec se encuentra viviendo la peor sequía en los últimos 50 años. Ahí, más de mil 500 animales de la industria ganadera ya han muerto a falta del vital líquido. Hace ya tres años que no llueve en la región. Para la ciudad de Oaxaca, el manantial que anteriormente bombeaba 60 litros de agua por segundo ahora bombea 30. Los mantos freáticos, reportan, se está agotando.

La Conagua decretó un código rojo, en 27 de los 42 municipios que componen el Istmo, Los ganaderos están angustiados ya que se estima que al menos la mitad del ganado se perderá por enfermedades relacionadas con la desnutrición. Los becerros son unos de los principales afectados por la sequía, sin agua, las vacas no tienen leche para alimentarlos. Sin lluvias, no hay pastura, y sin pastura no hay alimento.

La presa Benito Juárez, del Istmo, ha tenido que ser cerrada recientemente por que su nivel bajó de forma histórica. Aunque la Conagua autorizó la apertura de 700 nuevos pazos, perforar y operar uno cuesta alrededor de 30 mil pesos, algo inaccesible para los campesinos.

En Ciudad Victoria, Tamaulipas, los ganaderos también se reportan entre los más afectados, ya que aunque aún no se reportan muertes, el ganado empieza a perder peso debido a la sequedad del pasto con que se alimenta. La pérdida de peso del ganado es una pérdida económica, ya que representa un pasivo para el ganadero.

El 60 % de los pastizales que sirven como alimento para el ganado se han agotado.

En Veracruz, la sequía ha dañado las plantaciones de limones. Los productores reportan que llevan tres meses sin lluvia, y han tenido que recurrir al riego de sus tierras con bombas. Aunque saben que esta temporada es de estiaje, se prevé que sea un año complicado ya que para estas fechas ya hay lluvias normalmente, y este año no ha habido ninguna, por lo que sus plantas peligran. El gasto de riego por hectárea es de 2 mil 400 pesos, y esto no representará ninguna garantía de producción, sino que sólo impedirá que los árboles mueran.

Zacatecas también sufre los estragos del cambio climático, este año los agricultores no vieron las famosas “cabañuelas”, en las que al menos una pequeña cantidad de lluvias se perciben y ayudan a la supervivencia de los cultivos. Para ellos, los meses de marzo a mayo serán los más difíciles, ya que sin las lluvias de invierno no pudo captarse agua y las reservas son muy pocas. Además, acarrear agua representa un altísimo costo. El ganado ya ha comenzado a perder peso, lo cual ya es una pérdida. La región de Chiapas y Tabasco, también padece la falta de lluvias. Los incendios han afectado a una buena parte de las áreas naturales protegidas, con dos siniestros que impactaron en 241 hectáreas.

La industria ganadera de Tabasco considera tener que movilizar a cerca de 80 mil cabezas de ganado a tierras bajas en donde el alimento y el agua sean más disponibles. Tabasco padece la sequía en los 17 municipios del estado, en donde el sector ganadero ha tenido que echar mano del seguro contra muerte de sus animales.

En la Huasteca Hidalguense, el bajo nivel del agua en cauces de ríos y arroyos, ha hecho que el agua escasee en los hogares que se alimentan de ellos. Si no se registran lluvias en las próximas semanas, los mantos acuíferos no se recargarán y en el lapso de un mes habrá serios problemas de sequías en las comunidades aledañas.

En lugares como Hopelchén, Campeche, los pobladores están preocupados pues la temporada de sequías aún no empieza y ya no tienen agua. 200 habitantes de la zona ya resienten la sequía prematura de este año. Los ganaderos de la zona alistan reservas de melaza para hacer frente a la necesidad de alimento de sus cabezas.

En Chetumal más de 300 cabezas de ganado han muerto, en los municipios de Othón P. Blanco, Bacalar y José María Morelos, y los ganaderos se preparan para protestar y pedir insumos alimenticios y apoyos para sostener a sus animales.

Las conclusiones del Cuarto Reporte del IPCC, incluyeron los argumentos más contundentes en cuanto a que el proceso de calentamiento global es inequívoco, y que en mayor medida este calentamiento es atribuible a las actividades humanas. Los argumentos presentados pasan de lo inequívoco a lo incierto, lo que constituye un serio problema de comunicación de los riesgos actuales y futuros asociados al cambio climático global y regional.

La aceptación de que el cambio climático no es sólo una amenaza futura sino un fenómeno actual, ha conducido a que este tema sea objeto de atención intergubernamental. Así, en su IV Informe de Evaluación, el IPCC concluye "que el calentamiento del sistema climático es inequívoco, como lo evidencian los aumentos en las temperaturas medias globales, el derretimiento del hielo en el Ártico, y el aumento en el nivel del mar; más aún, se espera que estas tendencias sean más intensas.

Los efectos de esos fenómenos se han sentido en México, como muestran la gran intensidad y los efectos de huracanes y ciclones en las costas del Pacífico, del Golfo de México y del Caribe, mismos que frecuentemente penetran cientos de kilómetros tierra adentro dejando enormes pérdidas materiales. Evidencia adicional son las frecuentes e intensas olas de calor y sequía en la región norte del país, frentes fríos en el norte y el centro, lluvias torrenciales en los estados del centro, noreste y sur, seguidos de vastas áreas inundadas que afectan a miles, y aún millones, de personas; eventos que muchos atribuyen al cambio climático, tanto de origen cíclico como antropogénico.

Como ya se ha señalado, México, como muchos países en desarrollo, es potencialmente muy vulnerable a los cambios económicos causados por el cambio climático global. Está localizado en una región que es muy susceptible a variaciones significativas en los patrones climáticos y temperaturas, y la falta de riqueza obstaculiza el financiamiento de políticas efectivas de adaptación al cambio climático.

México es especialmente vulnerable por un conjunto de razones. Primero, su ubicación: el país cubre 17 grados de latitud (de 32 grados norte a 15 grados sur), y esto incluye una amplia variedad de sub-climas, así como una mayor probabilidad de ser tocado por huracanes, ciclones y tormentas de viento, con frecuencia seguidos de inundaciones. Temperaturas extremas son comunes también en esa zona, como es la actividad sísmica, especialmente en la región centro-occidental. Esta situación se agrava por los altos niveles de pobreza en México (50 a 60% de la población, dependiendo de la fuente), y su sesgada distribución del ingreso. Tanto las sequías como las inundaciones serán los eventos climáticos extremos más relevantes en México dado que afectan directamente la producción de alimentos, y los segmentos más pobres de la población son los que más resienten sus efectos.

La investigación sobre la vulnerabilidad es, en mucho, relativamente reciente en los círculos académicos mexicanos y (teórica y metodológicamente) ha sido usada principalmente desde la perspectiva de su aplicación a comunidades restringidas, sea la restricción debida a ingreso, estatus, raza, clase o género.

Cuando se empezó a emplear la noción de vulnerabilidad, se refería mayormente a grupos definidos por una prioridad social, como los niños, las mujeres, la gente mayor, los grupos indígenas y los enfermos. De ahí que, las políticas públicas fueran diseñadas para darle atención específica a esos sectores de la población.

La Organización de Naciones Unidas ha mandatado específicamente en los Objetivos del Milenio que la investigación en torno al cambio climático esté conducida desde la perspectiva de género. Se sugiere que este tipo de investigación incluya las diferencias hombre-mujer en términos de: a) la propiedad y disponibilidad de activos físicos, humanos y sociales; b) sus diferentes estrategias en el empleo de esos activos; y c) el conjunto de posibilidades al que tienen acceso hombres y mujeres, condicionado por el mercado, el Estado y la "sociedad civil".

Pensar el crecimiento económico usando la lente de la sustentabilidad, así como el reconocimiento de la importancia de tomar en cuenta las condiciones relacionadas con la naturaleza, puede llevar a mejores formas de organización social y, en cierta medida, a evitar pérdidas humanas y el debilitamiento de las capacidades productivas. Es por ello importante diseñar políticas públicas más adecuadas y promover la toma de conciencia del sector privado sobre la necesidad de planear desde su ámbito de acción esquemas de mitigación relacionados con los efectos del cambio climático en un país que es altamente vulnerable.

Esta interacción destructiva se expresa en contaminación del aire, temperaturas extremas, sequías más prolongadas, escasez y contaminación del agua, degradación de suelos y afectación o destrucción de ecosistemas enteros. A su tiempo, los sistemas sociales se ven presionados por el crecimiento poblacional, lo que ha afectado la disponibilidad y el uso de los recursos naturales, que se han tornado crecientemente más escasos y contaminados. Los cambios en el uso del suelo y la intensificación de los procesos socio-productivos están transformando los sistemas rurales y urbanos, así como la ocupación del territorio.

La demanda creciente de servicios ambientales y recursos naturales (agua, suelo y alimentos) ha provocado escasez, mientras que la intensificación de los procesos industrializados ha originado desechos y contaminación. Ambos procesos han degradado tanto a los sistemas naturales como los agropecuarios y urbanos.

Sin duda alguna, el cambio climático, el deterioro del agua, de suelos, de la biodiversidad, los cambios en los sistemas rurales y urbanos, la intensificación de los procesos productivos y las altas tasas de crecimiento poblacional están produciendo múltiples riesgos para la seguridad nacional pero, sobre todo, para la seguridad humana. Una respuesta integral propondrá políticas proactivas que permitirán prevenir y reducir las interacciones negativas entre factores ambientales y procesos sociopolíticos.

En la superación del círculo vicioso entre degradación de recursos naturales, pérdida de calidad de vida, creación de resiliencia y políticas preventivas ante un futuro incierto por el cambio climático, se inserta el presente texto. En México, la reducción de riesgos a largo plazo se finca en una interacción positiva entre los sistemas naturales como agua, suelos, reducción de gases de efecto invernadero, mediante energía renovable, producción agropecuaria sustentable, precios de alimentos accesibles, educación de calidad, así como políticas de fomento de actividades rurales e industriales que generan empleos y ofrecen calidad de vida. Ello permitirá anticipar mayores riesgos, mejorar la educación y prevenir salidas societales indeseadas, condiciones de supervivencia de alto riesgo, como las reflejadas en las migraciones ambientales forzadas, aumento en la inseguridad pública, conflictos violentos por hambre, malnutrición, miseria y un Estado fallido.

La implementación de políticas proactivas por parte del Estado Mexicano que mejoren los sistemas ambientales y sociales permitirán prepararse para las condiciones adversas, provocadas por las actividades antropogénicas que han lleva-

do al cambio climático. Prácticas de resiliencia, de prevención de desastres y de adaptación en las zonas más expuestas como más de 11,000 kilómetros de costas, las montañas abruptas, las zonas de inundación y las grandes ciudades, permitirán reducir las fatalidades y los daños en bienes materiales e infraestructura.

Estas alternativas se insertan en el marco de la cuarta revolución verde sustentable, donde se requiere un cambio profundo en la cultura de la relación entre los seres humanos y la naturaleza. Si no se logra reestablecer el frágil equilibrio de los servicios ambientales como proveedores, reguladores y sanadores de los ecosistemas y de los seres humanos, la humanidad entera estará generando puntos de ruptura en la naturaleza que pudieran ser irreversibles (colapso de la corriente del Golfo, del Amazonas, del monzón, desglaciación de los polos, los glaciares, inundaciones y desertificación masiva, acidificación de los mares, etcétera.

Esto significa reencontrar el equilibrio perdido entre las necesidades humanas y las naturales y, por lo mismo, se trata de un cambio cultural profundo de la cosmovisión dominante.

Este proceder nos lleva a políticas gubernamentales abiertas al cambio de paradigmas anticuados que han consolidado los intereses particulares de unos pocos. Mediante la promoción de un gobierno abierto a la participación ciudadana, se puede reconstruir la confianza en las actividades y políticas gubernamentales, ahora totalmente deteriorada. Los presupuestos públicos pueden estimular un desarrollo sustentable con equidad, donde se apoya específicamente a regiones y grupos sociales rezagados.

Esta tarea de políticas sustentables no queda sólo en manos del Estado, sino que involucra a la iniciativa privada, cuyos negocios ya no se orientarán hacia la maximización de ganancias a cualquier costo, sino hacia una mayor armonía entre la sociedad y la naturaleza.

Este equilibrio entre los intereses de la iniciativa privada y las posibilidades de generar más y mejores empleos en nuestro país, y la necesaria y urgente protección ambiental, debe ser garantizado por un marco regulatorio acorde a los tiempos actuales, por lo que la intervención decidida del poder legislativo a través de la emisión de nuevos ordenamientos en la materia, puede generar la certidumbre que requieren los potenciales inversionistas y colocar a la vanguardia a nuestro país en la implementación de políticas públicas responsables con el medio ambiente.

Fuentes de consulta

- Antal, Edith, "Cambio climático: Desacuerdo entre Estados Unidos y Europa". Editorial Plaza y Valdés. México, 2004.
- Baquero Rojas, Edgard 1997. *Introducción al derecho ecológico*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, México.
- Brañes, Raúl 1987. *Derecho Ambiental Mexicano*. Segunda edición. Editorial Fundación Universo Veintiuno, México.
- Bustamente Aksina, Jorge 1995. *Derecho ambiental. Fundamentación y normativa*. Editorial Aberaldo Perrot, Buenos Aires.
- Cassio Luiselli. Este País | Cultura. Tendencias y opiniones. Febrero 2007.
- Cruz Zamorano, Alma Rosa. Revista de Análisis Económico y Social (CE). Apuntes de Coyuntura. Resoluciones mundiales sobre el cambio climático. Cambio Climático. Protocolo de Kioto y Bonos del Carbono. Mayo de 2007. Volumen 57, Numero 5. México.
- Domínguez Vergara, Nicolás, Santoyo Ortiz, Armando, Gómez Ponce, Virginia. "Nuestro futuro con el cambio climático". Nombre del artículo: Revista Mensual Este País. Tendencias y Opiniones. Medio Ambiente. Marzo.
- Escrache, Joaquín 1977. *Diccionario de legislación y jurisprudencia*. Tomo II. Editorial Temis, Bogotá, Colombia.
- Fernández Bremauntz, Adrián y Martínez Fernández. Ciencia y Desarrollo. Cambio Climático y Panorama Mundial Julia. Agosto 2007. Volumen 33. Número 210. México.
- Gamboa, Montejano Claudia. Cambio Climático (1ª y 2ª partes). Cámara de Diputados. LX Legislatura. México 2009.
- García Saavedra, José David y A. Jaimes Rodríguez. *Derecho ecológico mexicano*. Editorial UniSon, México.
- Gutiérrez Nájera, Raquel 1998. *Introducción al estudio del derecho ambiental*. Editorial Porrúa, México.
- Jaquenod de Zsögön, Silvia 1996. *Iniciación al derecho ambiental*. Editorial Dykinson, Madrid.
- Martín Mateo, Ramón 1977. *Derecho ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- Millán López, Adolfo Enrique 1975. Defensa de la naturaleza y protección del ambiente. Consideraciones generales. En: *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*. Año XV, número 43, La Coruña, España.
- Molina Enríquez, Andrés. 1983. *Los grandes problemas nacionales*. Cuarta edición. Editorial Era, México.
- Pigretti, E. 1979 La protección jurídica del ambiente natural. En: *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones*. Año 12, número 67. Buenos Aires, Argentina.

- Pigretti, Eduardo 1997. *Derecho ambiental*. Ediciones de Palma, Buenos Aires. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente 1973. *Acción para el medio ambiente. Ejecución y prioridades del Programa*. Ginebra, Suiza.
- Szekely, Alberto 1976. El medio ambiente. En: *Revista de la Facultad de Derecho*. Tomo XXVI, números 103-104. UNAM, México.
- Zarkin Cortés y Sergio Salomón 2000. *Derecho de protección al ambiente*. Editorial Porrúa, México.
- "*Cuando Calienta el Sol cambio climático*", sin autor. Revista. Pro: Natura. Por la Gente por la Tierra. Número 22 Abril-Mayo 2007.

Internet

- Pueblos Indígenas contra cambio climático* http://www.bbc.co.uk/mundo/ciencia_tecnologia/2009/04/090420_clima_indigenas_men.shtml
- EU cambia su postura sobre cambio climático* <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/61229.html> *Urge un plan nacional contra el cambio climático, sólo hay medidas aisladas: Ssa* <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/16/index.php?section=economia&article=030n1eco>
- El cambio climático acabará con el 85% de la agricultura mexicana.* <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/94271.html>
- "*La economía del cambio climático*", Nicolas Stern, Stern Review, Londres, 30 de octubre de 2006. www.hm-treasury.gov.uk http://es.wikipedia.org/wiki/Cambio_clim%C3%A1tico http://es.wikipedia.org/wiki/Calentamiento_global http://www.pronatura.org.mx/cambio_climatico_que_es.php
- Windows to the Universe (Ventanas al Universo)*, en <http://www.windows.ucar.edu/> de University Corporation for Atmospheric Research (UCAR). ©1995-1999, 2000 Los Regentes de la Universidad de Michigan. *Contaminación atmosférica y cambios climáticos*, http://www.windows.ucar.edu/tour/link=/earth/Atmosphere/pollution_climate_change.sp.html <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> http://es.encarta.msn.com/encyclopedia_761567022_2/Cambio_clim%C3%A1tico.htm <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/> <http://archivo.greenpeace.org/Clima/Prokioto.htm>



Los documentos del proceso legislativo

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Introducción

U

na de las connotaciones que el *Diccionario de la Lengua Española*¹ atribuye a la palabra *documento* es la de “Escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo”. El *escrito*, a su vez, es definido como “Carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso”.² En la actualidad el soporte de un documento no es necesariamente físico, en papel, sino que puede ser virtual, en un medio informático. Desde luego que en la práctica

1 *Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Tomo I, a/g, p. 771.*

2 *Ídem, p. 880.*

parlamentaria lo habitual es que la documentación atinente se encuentre soportada en papel o también, aunque no exclusivamente hasta ahora, en medios informáticos.

En consecuencia, al referirme a los documentos del proceso legislativo me propongo describir el contenido de los escritos en que constan datos fidedignos correspondientes a las diferentes etapas de dicho proceso. Este enfoque, aparentemente sólo descriptivo de documentos, implica al mismo tiempo una reseña de los procedimientos que forman parte del proceso legislativo.

El lector familiarizado con el tema advertirá de inmediato que hay algunos documentos descritos más adelante, que no son propiamente parte del proceso legislativo, pero que por su vinculación a éste no pueden dejar de ser mencionados sin abandonar el propósito, esto es, introducir al lector en aspectos especializados de la función legislativa o parlamentaria de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El proceso legislativo

El proceso legislativo bicameral está regulado en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 72. Todo **proyecto de ley o decreto**, cuya resolución no sea **exclusiva** de alguna de las dos Cámaras, **se discutirá sucesivamente en ambas**, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las **discusiones y votaciones**.

A. **Aprobado un proyecto** en la Cámara de su **origen**, pasará para su discusión **a la otra**. Si ésta lo aprobare, **se remitirá al Ejecutivo**, quien, **si no tuviere observaciones** que hacer, **lo publicará** inmediatamente.

B. **Se reputará aprobado** por el Poder Ejecutivo todo proyecto **no devuelto con observaciones** a la Cámara de su origen **dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción**; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de **diez días naturales para promulgar y publicar** la ley o decreto. **Transcurrido este segundo plazo**, la ley o decreto **será considerado promulgado** y el Presidente de la Cámara de origen **ordenará** dentro de los **diez días naturales siguientes** su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, sin que se requiera **refrendo**. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto **desechado en todo o en parte por el Ejecutivo**, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese **confirmado por las dos terceras partes del número total de votos**, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta **fuese sancionado por la misma mayoría**, el proyecto será **ley o decreto y volverá al Ejecutivo** para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán **nominales**.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese **desechado en su totalidad por la Cámara de revisión**, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si **examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes**, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y **si lo aprobare por la misma mayoría**, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; **pero si lo reprobare**, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto **fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora**, la nueva discusión de la Cámara de su origen **versará únicamente** sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, **sin poder alterarse** en manera alguna **los artículos aprobados**. Si las **adiciones o reformas hechas por** la Cámara revisora **fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos** presentes en la Cámara de su origen, **se pasará todo el proyecto al Ejecutivo**, para los efectos de la fracción A. Si las **adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen**, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y **si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen** en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, **el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo** para los efectos de la fracción A. **Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas**, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras **acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes**, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la **interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos**, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto **que fuere desechado en la Cámara de su origen**, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre **empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas**, todos los cuales deberán discutirse primero en la **Cámara de Diputados**.

I. Las iniciativas de leyes o decretos **se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten**, a menos que **transcurra un mes** desde que se pasen a la Comisión dictaminadora **sin que ésta rinda dictamen**, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede **presentarse y discutirse en la otra Cámara**.

I (*J sic DOF 24-11-1923*). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, **cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado**, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados **declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación** por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a **sesiones extraordinarias** que expida la Comisión Permanente (**énfasis propio**).

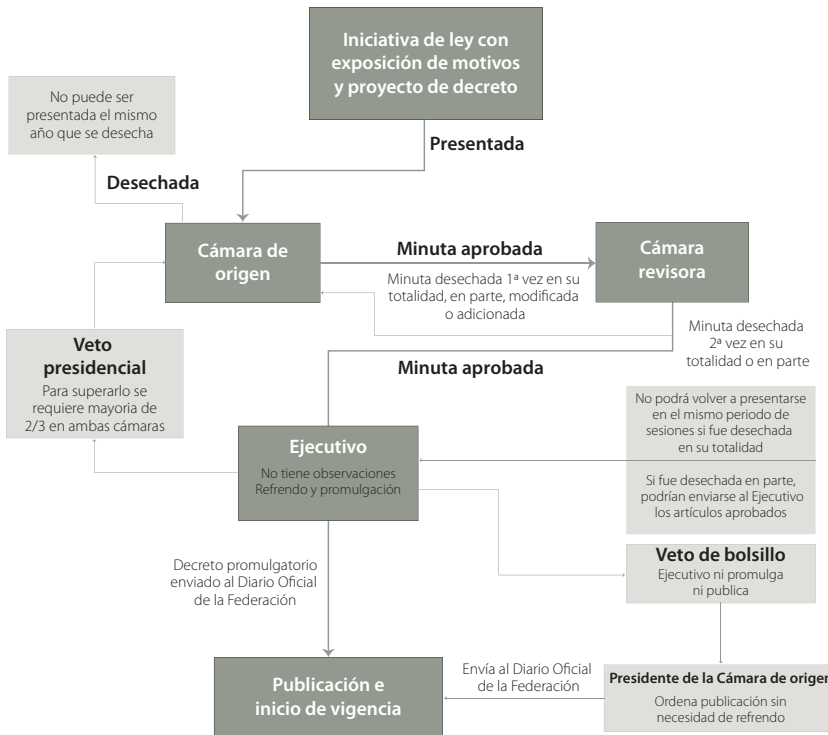
Hay diferentes formas de presentar de manera gráfica el proceso legislativo. En *La Constitución en esquemas*,³ Marcos del Rosario Rodríguez aporta la siguiente presentación:



3 tirant lo blanch, esquemas, p. 269.

Con un mayor detalle en la descripción de las diferentes etapas, propongo el siguiente esquema de elaboración propia, cuya revisión por el lector sugiero sea simultánea con la lectura del artículo 72 Constitucional transcrito:

Proceso Legislativo Federal



En el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, en lo sucesivo “El Diccionario”, la voz *procedimiento legislativo* es definida así: “II. *Procedimiento legislativo*, en la teoría jurídica positivista normativista son los pasos —fases determinados en la Constitución— Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, en la democracia son: a) Derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano

legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo; y d) publicación por el Ejecutivo.”⁴

Miguel Ángel Camposeco Cadena,⁵ por su parte, siguiendo a una autora española,⁶ transcribe la siguiente definición de *procedimiento parlamentario*: “puede describirse como la ordenación jurídicamente necesaria y pre-establecida de una pluralidad de actos separados y sucesivos, ejecutados por sujetos y órganos diversos, que se caracterizan porque deben ser realizados en un espacio y secuencia temporal determinados, y los cuales, no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que es un acto jurídico decisorio final y concreto: la expedición de leyes o decretos”.

La distinción entre procedimiento legislativo y procedimiento parlamentario obedece a que nuestro sistema político constitucional corresponde al presidencialismo y no al parlamentarismo, si bien es cierto que en nuestro país se utilizan ya de manera indistinta las expresiones *legislativo* o *parlamentario* para referirse al mismo procedimiento.

En su libro *Derecho Parlamentario* (p. 29), Francisco Berlín Valenzuela distingue entre el concepto restringido y el concepto amplio de la expresión. En el segundo caso, cita al italiano Vincenzo Micelli, al considerarlo como consecuencia del “conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollaban al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia”.

Ahora bien, por cuanto a la distinción entre *proceso* y *procedimiento* es oportuno acudir al *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* para precisar que la palabra *proceso* tiene, entre otras, las siguientes connotaciones: acción de ir hacia adelante; transcurso del tiempo; conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.⁷ En tanto que *procedimiento*, tiene las siguientes: acción de proceder; método de ejecutar algunas cosas; actuación por trámites judiciales o administrativos.⁸

4 P. 789. Autor de la voz: Luis J. Molina Piñeiro.

5 *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, p. 8.

6 García Martínez, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1976.

7 *h-z*, Vigésima primera edición, p. 1671.

8 Ídem.

El *Diccionario Jurídico Mexicano*, a su vez, define *procedimiento legislativo* de la siguiente manera: “Llábase también proceso legislativo (nosotros preferimos reservar la expresión proceso para la actividad propiamente jurisdiccional) o proceso de formación de la ley.”⁹

Concluyo este acápite señalando que no solamente por la razón gramatical de que la palabra proceso corresponde de manera más exacta a la integralidad que entraña la creación de leyes o decretos, sino también porque, en mi opinión, al interior de cada uno de los poderes públicos derivados de la división tradicional —legislativo, ejecutivo y judicial— hay una serie de fases sucesivas para alcanzar sus fines: proceso legislativo, proceso administrativo¹⁰ y proceso judicial, respectivamente.

Es por estas razones que utilizo la expresión *proceso legislativo* para identificar este acápite, sin desconocer la utilización habitual de otras expresiones para señalar el mismo propósito de creación de leyes o decretos.

No omito mencionar que el proceso legislativo bicameral está regulado por los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación 05-02-1917)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 20-03-1934)
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 03-09-1999)
- Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (DOF 24-12-2010)
- Reglamento del Senado de la República (DOF 04-06-2010)
- Ley de Ficalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016)

Existen, desde luego, otros ordenamientos (estatutos, reglamentos, códigos de ética, acuerdos, comunicaciones, normas, lineamientos, etcétera) que regulan la actuación de los órganos legislativos federales, que se derivan de los anteriores.

9 P-Z, p. 2564. Autor de la voz: Jorge Madrazo.

10 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El proceso administrativo público. Fundamento constitucional”, publicado en *Revista de Administración Pública* 134, Volumen XLIX, No. 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 65-90.

El orden del día

El *Diccionario* lo define así:

Tanto en las instituciones de derecho privado, como de derecho público, el término orden del día es utilizado en el mismo sentido, como una guía de cuestiones a conocer en asamblea o sesión. Para el derecho parlamentario, significa la relación de puntos a tratar en las sesiones (ordinarias o extraordinarias) de un Congreso o Cámara, o en su trabajo en comisiones; lo que le permite armonía y sincronización en sus labores a efecto de evitar excesos o perturbaciones, en el desarrollo de las sesiones. En la milicia, la orden que diariamente se da por escrito a los cuerpos, para señalar el servicio del día siguiente, informarles acerca de distintos asuntos, dictar disposiciones especiales y acerca de otras situaciones que a la milicia le interesan.

Es de destacar que en términos parlamentarios, el término orden se emplea en masculino, el *orden del día*, que significa secuela, desarrollo ordinal de los asuntos, desahogo sucesivo de los mismos; en tanto, que en el lenguaje castrense es femenino, *la orden*, que se refiere a cumplir determinaciones de la superioridad.¹¹

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece al respecto, por cuanto a la **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados**¹² que entre sus atribuciones corresponde:

Artículo 20.

c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**¹³ (énfasis propio);

11 Ob. cit., p. 659. Autor de la voz: Javier Orozco Gómez.

12 La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es electa por el Pleno; se integra con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar este último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva duran en sus funciones un año y pueden ser reelectos (artículo 17.1).

13 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (artículo 37.1). La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario (artículo 31.1). El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara (artículo 26.2).

En el caso de la **Mesa Directiva de la Cámara de Senadores**,¹⁴ la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece entre sus atribuciones las siguientes:

Artículo 66.

b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la **Junta de Coordinación Política**¹⁵ y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias (énfasis propio);

Por su parte, el Título Tercero, Funcionamiento del Pleno, del Reglamento de la Cámara de Diputados, dedica su Capítulo III, Del Orden del Día, a regular la integración y contenido de este documento en los siguientes términos:

Artículo 59.

1. La Mesa Directiva integrará el proyecto del Orden del día de las sesiones que dará a conocer al Pleno con las propuestas que reciba oportunamente de la Junta, los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones, así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, las autoridades locales del Distrito Federal, los municipios y los organismos públicos o en su caso, de los particulares.
2. **Cuando la Junta remita los asuntos a la Mesa Directiva, señalará los nombres de los diputados o diputadas que intervendrán en tribuna (énfasis propio).**
3. Tendrán prioridad aquellos asuntos que impliquen un mayor interés público y los que por término constitucional, legal o reglamentario, requieran discusión y votación inmediata en el Pleno.

Por cuanto al contenido del Orden del día, el Reglamento de la Cámara de Diputados en cita dispone en su artículo 62. 2, los apartados siguientes:

14 La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula (artículo 62.1).

15 La Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura (artículo 81.1).

- Registro de asistencia y declaración de quórum (previo al desahogo del orden del día)
- Lectura del orden del día;
- Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la Sesión anterior;
- Comunicaciones oficiales;
- Solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados;
- Minutas;
- Iniciativas de ley o de decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados y de los senadores;
- Propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara;
- Declaratorias de publicidad de los dictámenes;
- Declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos;
- Dictámenes a discusión;
- Iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión;
- Agenda política;
- Iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo;
- Propositiones calificadas por el Pleno de urgente y obvia resolución;
- Propositiones a nombre de grupo;
- Propositiones de las diputadas y de los diputados;
- Peticiones de particulares;
- Efemérides;
- Clausura; y
- Cita.

La iniciativa de ley

El *Manual de Técnica Legislativa*¹⁶ señala que:

.....
16 Tomo I, p. 337. Autora de la voz: Cecilia Mora-Donatto.

Iniciar significa comenzar o empezar algo, de donde deriva el término iniciativa. Se entiende por iniciativa legislativa el procedimiento establecido en las Constituciones de los Estados modernos mediante el cual un órgano autorizado o incluso la ciudadanía a través de un número determinado participa en la formación de normas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa consiste en la capacidad que posee un órgano o un número determinado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la autorización o concurrencia de otro órgano el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo. Biglino Campos la define como “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “como el impulso necesario para la elaboración de la ley”.

Cecilia Mora-Donatto señala en el libro *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, que a su juicio —con el que desde luego coincido—, “la estructura de fondo de las iniciativas tiene que ser lo más sencilla posible, más allá de los requerimientos de forma que cada Parlamento exija para su presentación, me parece que la misma debe integrarse por: 1) una exposición de motivos y 2) el texto de la propuesta legal.”¹⁷

Miguel Ángel Camposeco Cadena¹⁸ señala que la exposición de motivos cumple una función de primordial importancia para:

- Justificar la necesidad de una nueva ley o reformar cualquier precepto de las existentes;
- Referir los hechos que dan sustento para construir una realidad normable;
- Especificar las razones que fundan la decisión jurídica, con independencia de sus contenidos éticos o de aceptación por costumbre, prácticas o usos colectivos;
- Determinar el objeto que debe cumplir la norma deseada o el conjunto proyectado;
- Explicar los bienes que protege y la forma en que desarrolla tal protección;
- Fijar los grupos sociales a los cuales va dirigida y los costos o beneficios que se esperan de su razonable obediencia y aplicación;

17 Ob. cit., p. 58.

18 Camposeco Cadena, Miguel Ángel, “¿Cómo formar iniciativas de ley o decreto?”, publicado en: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, pp. 118-119.

- Plantear las consideraciones relativas a los probables problemas técnicos que implican las derogaciones totales o parciales de normas vigentes, su aplicación retroactiva o restringida, en su caso, a situaciones existentes o derechos creados durante la vigencia de la norma que se deroga;
- En suma: que este apartado o cuerpo explicativo, se constituye en rica cantera de información a la cual es dable, necesario y legítimo acudir, especialmente cuando se trata de interpretar o buscar datos que permitan la plena comprensión de la voluntad del legislador; en él se puede encontrar el llamado espíritu de la ley o del legislador.

El artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala como elementos indispensables de la iniciativa los siguientes:

- Encabezado o título de la propuesta;
- Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
- Argumentos que la sustenten;
- Fundamento legal;
- Denominación del proyecto de ley o decreto;
- Ordenamiento a modificar;
- Texto normativo propuesto;
- Artículos transitorios;
- Lugar;
- Fecha, y
- Nombre y rúbrica del iniciador.

Proposiciones

Las *proposiciones* no forman parte del proceso legislativo de creación de leyes y decretos cuyos documentos aquí examinamos, pero sí forman parte del procedimiento parlamentario. Las proposiciones, como su nombre lo indica, son propuestas que buscan el consenso de los integrantes del Pleno, a través de: acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y proposiciones protocolarias.

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones económicas en materia del régimen interior de una Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 Constitucional. Los puntos de acuerdo representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios. En tanto que las proposiciones protocolarias son para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara.¹⁹

El dictamen

El *Diccionario* lo define así:

En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva.²⁰

El artículo 80 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan al Pleno una opinión técnica calificada, por escrito, para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

- Minutas;
- Iniciativas de ley o decreto;
- Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;
- Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional;
- Cuenta Pública;

19 Consultar: Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, "Las resoluciones del Congreso de la Unión", en: *Quórum Legislativo 116*, pp. 149-176.

20 Ídem, pp. 342-343. Autor de la voz: Manuel González Oropeza.

- Propositiones, y
- Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.

El artículo 85 del Reglamento en cita establece que el dictamen deberá contener los siguientes elementos:

- Encabezado o título donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;
- Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
- Fundamento legal para emitir el dictamen;
- Antecedentes del procedimiento;
- Nombre del iniciador;
- Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
- Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- En su caso, valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;
- En caso de dictamen positivo:
 - d) El proyecto de decreto;
 - e) La denominación del proyecto de ley o decreto;
 - f) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
 - g) Los artículos transitorios.
- En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo;

- En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa (quienes voten en contra lo harán constar mediante su firma acompañada de la frase “En contra”), y
- Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.

El voto particular

El *Diccionario* lo define así:

En materia parlamentaria se denomina voto particular, a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.²¹

El Reglamento de la Cámara de Diputados regula en la Sección Quinta, Votos Particulares, del Capítulo I, De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno, correspondiente a su Título Cuarto, De los Procedimientos ante el Pleno, el contenido y el procedimiento relativo a los votos particulares. Por cuanto a su contenido, el voto particular debe tener una parte expositiva que incluya la fundamentación jurídica del voto, los antecedentes que le dan origen y las consideraciones para llegar a dicha determinación. Asimismo, una parte integrada por los resolutivos, normas o propuestas concretas, así como la o las firmas de quienes lo promuevan.

El voto particular, según lo define el artículo 90 del Reglamento en cita, es un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en particular. Puede ser presentado por uno o más integrantes de la comisión correspondiente.

Por cuanto al procedimiento, el voto particular podrá presentarse, pero no podrá discutirse en la comisión, ante la cual se presentará al momento de discutir el proyecto de dictamen. El voto particular deberá enviarse al presidente de la Junta Directiva por escrito, hasta antes de que el dictamen aprobado se remita a la Mesa Directiva con el dictamen aprobado, con el fin de que se publique en la Gaceta y sirva para ilustrar la discusión en el pleno.

21 Ibid., p. 1075-1077. Autor de la voz: Jorge Moreno Collado.

El voto particular será puesto a discusión sólo en caso de que el Pleno deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión. Si hubiese más de un voto particular, se discutirán en orden decreciente atendiendo a la representatividad de los grupos a los que pertenezcan los ponentes del voto.

No omito señalar que, en mi opinión, el voto particular más importante formulado por legislador mexicano alguno en la historia parlamentaria del país ha sido el de don Mariano Otero, emitido el 5 de abril de 1847 durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1846-1847; respecto del cual Ignacio Burgoa afirma: "Dicho "voto", además de entrañar un valiosísimo documento en la historia del Derecho Constitucional de nuestro país, encierra muy importantes enseñanzas en esta rama jurídica, implicando un estudio penetrante de sus diversos aspectos, que legitima a su autor como uno de los más brillantes juristas mexicanos."²²

La minuta con proyecto de decreto

El *Diccionario* define la palabra *minuta* como "el documento que contiene el proyecto de ley o reforma que ha aprobado el órgano legislativo."²³ Miguel Ángel Camposeco Cadena, por su parte, se refiere a "Las minutas de ley, es decir los proyectos de ley o decreto aprobados por la Colegisladora en funciones, ya sea, de Cámara de Origen o revisora que ha formulado modificaciones desechando en parte o adicionando nuevas proposiciones legislativas o en su caso, rechazando totalmente el proyecto."²⁴ Es decir, que puede haber minutas con o sin proyecto de decreto.

Observaciones

El *Diccionario* define la palabra *veto* de la siguiente forma:

El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar

22 *El Juicio de Amparo*, p. 110.

23 *Ibid.*, p. 623.

24 *De las Sesiones*, p. 64.

la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial). En los Estados Unidos, por ejemplo, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.²⁵

El decreto promulgatorio

El *Diccionario* define la *promulgación de leyes y decretos* de la siguiente forma:

Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deban cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar.²⁶

El propio *Diccionario* define así la palabra *decreto*:

25 Ibid., pp. 1062-1063. Autor de la voz: Jorge Moreno Collado.

26 Ibid., pp. 792-793. Autor de la voz: Luis J. Molina Piñeiro.

El *decreto* es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el órgano legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa. Tiene como característica la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación.

La función específica del *decreto* la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales. Mientras que el *decreto* contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas.²⁷

La sanción es un acto solemne por el que el presidente de la República confirma una ley o decreto. El artículo 72 Constitucional transcrito al inicio establece que una vez aprobado un proyecto en ambas Cámaras se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará. El artículo 92 Constitucional, por su parte, establece que los decretos del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda. Al efecto, Eliseo Muro Ruiz en su libro *Algunos elementos de técnica legislativa*²⁸ señala que “los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, sólo requieren del refrendo del secretario de Gobernación para acatar la publicación instruida por el presidente de la República y así cumplir con el elemento formal de validez”.

Diario de los Debates

El *Diccionario* define *Diario de debates* así:

Los parlamentos cuentan con una publicación, en la que se relata de forma textual, el contenido de los debates públicos, constituyendo lo que podríamos denominar la memoria histórica de la actuación de sus miembros. Este diario es considerado como un documento oficial y público, ya que emana de autoridad constituida y auténtica y puede ser consultado por cualquier persona interesada en conocer los pormenores de las sesiones parlamentarias.²⁹

El artículo 235 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que el Diario de los Debates es el órgano oficial de la Cámara que contiene la memoria de

27 *Ibid.*, pp. 321-324. Autora de la voz: Susana Thalía Pedroza de la Llave.

28 *Ob. cit.*, p. 189.

29 *Ibid.*, pp. 341-342. Autor de la voz: Manuel González Oropeza.

debates parlamentarios, así como el desarrollo de las sesiones, en el que se publica la siguiente información:

- Fecha, hora y lugar en que se verifique el inicio y término de la Sesión;
- Carácter de la Sesión;
- Declaratoria de quórum;
- El Orden del día;
- Nombre del Presidente;
- Copia fiel del acta de la Sesión anterior;
- Desarrollo de las discusiones en el orden en que se realicen;
- Opiniones;
- Reservas;
- Los documentos a los que se dé lectura y turno;
- Las resoluciones que se tomen;
- Los votos particulares;
- Resultado de las votaciones;
- Resumen de actividades;
- Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las sesiones del Pleno, y
- Significado de las siglas y abreviaturas incluidas.

Gaceta Parlamentaria

El artículo 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que la Gaceta parlamentaria es el órgano oficial de difusión de la Cámara y su propósito es divulgar sus actividades como:

- Orden del día de las sesiones de la Cámara;
- Convocatorias y orden del día de las reuniones de las comisiones y los comités;

- Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las sesiones del Pleno;
- Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las reuniones de comisiones;
- Solicitudes de licencias de los diputados y diputadas;
- Solicitudes de cambios de integrantes en las comisiones;
- Actas, informes, programas, resoluciones y acuerdos del Pleno, de la Conferencia, de la Junta, de la Mesa Directiva y de comisiones y comités de la Cámara;
- Iniciativas de ley o de decreto que se presenten en la Cámara, y las que se presenten en la Comisión Permanente y se turnen a la Cámara;
- Observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal enviadas a la Cámara;
- Minutas enviadas a la Cámara;
- Proyectos de Acuerdo Parlamentario, de punto de acuerdo, de proposiciones protocolarias, y el contenido de los demás asuntos que se tratarán en el Pleno, en las comisiones y en los comités;
- Declaratorias de publicidad de los dictámenes de las comisiones, así como de las iniciativas y minutas que pasan al Pleno por vencimiento de plazo;
- Dictámenes de las comisiones y los votos particulares que sobre los mismos se presenten;
- Comunicaciones oficiales dirigidas a la Cámara que se presenten al Pleno;
- Citatorios a las diversas actividades de las comisiones y comités, de los órganos de gobierno y entidades de la Cámara;
- Proyectos de acuerdo, pronunciamientos, declaraciones y acuerdos internos de la Junta de Coordinación Política;
- Acuerdos y comunicados de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Acuerdos de la Mesa Directiva;
- Información sobre la administración y los servicios de la Cámara;

■ Los documentos del proceso legislativo ■

- Acuerdos que adopte la Comisión Permanente del Congreso General;
- Informes de las comisiones que en representación de la Cámara asistan a reuniones interparlamentarias de carácter mundial, regional o bilateral;
- Informes y documentos que dispongan el órgano encargado de la programación legislativa y la Junta de Coordinación Política;
- Todas las aclaraciones, correcciones o actualizaciones de los documentos publicados en la propia Gaceta, y que posteriormente hayan sido modificados para su registro en el Diario de Debates;
- Todas las convocatorias de concurso de oposición para ocupar plazas en la Cámara, de acuerdo a la normatividad aplicable;
- Prevenciones del Presidente por vencimiento de plazos y de prórrogas a las comisiones;
- Solicitudes de prórroga de las comisiones respecto al plazo para dictaminar;
- Resoluciones de la Mesa Directiva a las solicitudes de prórroga;
- Iniciativas y minutas por vencimiento de plazos a discusión, y
- Todos aquellos asuntos o labores de la Cámara que el Presidente considere relevantes para su difusión.

Diario Oficial de la Federación

Eliseo Muro Ruiz en su libro *Algunos elementos de técnica legislativa*, advierte que la publicación no sólo es parte del proceso legislativo sino que también es un *requisito de eficacia*, un presupuesto para la entrada en vigor de una ley o decreto. Es una obligación que corresponde al Poder Ejecutivo, no una facultad discrecional, pues si por alguna razón no publica la ley, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*. “A través de la publicación —agrega— se notifica solemnemente a la sociedad el texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, ya que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.”³⁰

30 Ob. cit., p. 200.

El *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* señala que:

El *DOF* es el órgano del Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Secretaría de Gobernación, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, de manera impresa y electrónica, los tratados internacionales, leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes ordenan que sean publicados por este medio, expedidos en sus respectivos ámbitos de competencia por los poderes, órganos constitucionales autónomos, dependencias, entidades y demás entes públicos del orden federal de gobierno, a fin de que los mismos sean aplicados y observados con certeza y seguridad respecto de su contenido literal. También pueden ser publicados aquellos actos o resoluciones que por su propia importancia así lo determine el presidente de la República, así como las *fe de erratas* que la autoridad estime necesarias. El *DOF* podrá ser publicado todos los días del año, y, en caso necesario, podrá haber más de una edición por día; solo el formato impreso se distribuye para su venta al público.³¹

Respecto de la publicación de leyes y decretos, Juan Carlos Cervantes Gómez afirma en su libro *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso* que “Con la reforma constitucional del 17 de agosto de 2011, se incluyó al Congreso en la fase de publicación, disponiendo que se tendrá por aprobado por parte del Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a su recepción; adicionalmente se dispone que una vez vencido el plazo señalado el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto y que de no hacerlo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial. Con esta modificación se eliminó el llamado veto de bolsillo, evitando así la obstrucción del proceso legislativo.”³²

Memoria Documental

El artículo 258 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que las comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas entregarán al acervo de la Cámara, a fin de integrar la memo-

31 Tomo I, A-F, p. 590. Autor de la voz: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.

32 Ob. cit., p. 156.

ria documental, catorce ejemplares de cada edición monográfica o periódica, así como de boletines o folletos que se publiquen. Además, entregarán al acervo de la Cámara dos ejemplares de cada pieza de material electromagnético o digital que dé cuenta de sus actividades, realizado en formatos tales como videocasetes, discos compactos u otros.

El mismo numeral dispone que dichos órganos y entidades de la Cámara entregarán a la Biblioteca para el acervo de la Cámara, conforme a su disponibilidad, las versiones de documentos de trabajo tales como memorias de consulta y eventos, programas e informe de trabajo, manuales de organización, boletines informativos, tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos y de la Cuenta Pública y otros documentos de interés para la integración de la memoria documental.

Fuentes de consulta

- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Sexta edición, México 1968.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, Editorial Porrúa, México 2000.
- _____, *El Dictamen Legislativo*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1998.
- _____, *De las Sesiones*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México 1990.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Sexta edición: 2011, México.
- _____, *Lineamientos para la redacción de textos normativos estatales*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Primera edición: julio de 2010, Segunda reimpresión: junio de 2011, México.
- _____, *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Primera edición: julio de 2010, Segunda reimpresión: junio de 2011, México.
- Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, CEDIP, México: junio 2012.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española*, Vigésima primera edición, Tomos I y II, Madrid 1992.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, P-Z, Editorial Porrúa, UNAM, Sexta edición, México 1993.

- Diccionario universal de términos parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo 1, Serie II, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997.
- Ferrer MacGregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo I, A-F*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- Nava Gomar, Salvador O. (Coordinador), *Manual de Técnica Legislativa*, Tomos I y II, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, The State University of New York, D&P Consultores S. C., Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A. C.,
- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Agosto, 2015*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México.
- Mora-Donatto, Cecilia (Coordinadora), *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, Senado de la República, LXIII Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Grañén Porrúa Grupo Editorial, México 2016.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición: 2006, Segunda reimpresión: 25 de mayo de 2011, México.
- Quórum Legislativo 116*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, México: julio 2016.
- Rodríguez, Marcos del Rosario, *La Constitución en esquemas*, tirant lo blanch, segunda edición, Ciudad de México, 2016.



LA CONSTITUCIÓN NOS UNE

MÉXICO ANTE EL CENTENARIO
DE LA CONSTITUCIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

