

lex

DIFUSIÓN Y ANÁLISIS

Manuel González Oropeza
El juicio político y la responsabilidad política

Ramón Ojeda Mestre
El cristal de Melissa

Velia Patricia Barragán Cisneros
El padrinazgo: una institución jurídica
para la asistencia social

Zitlally Flores Fernández
& Brenda Fabiola Chávez Bermúdez
Empresas y derechos humanos

Reynaldo A. Vázquez Ramírez
Las radiodifusoras comunitarias
y el derecho a informar



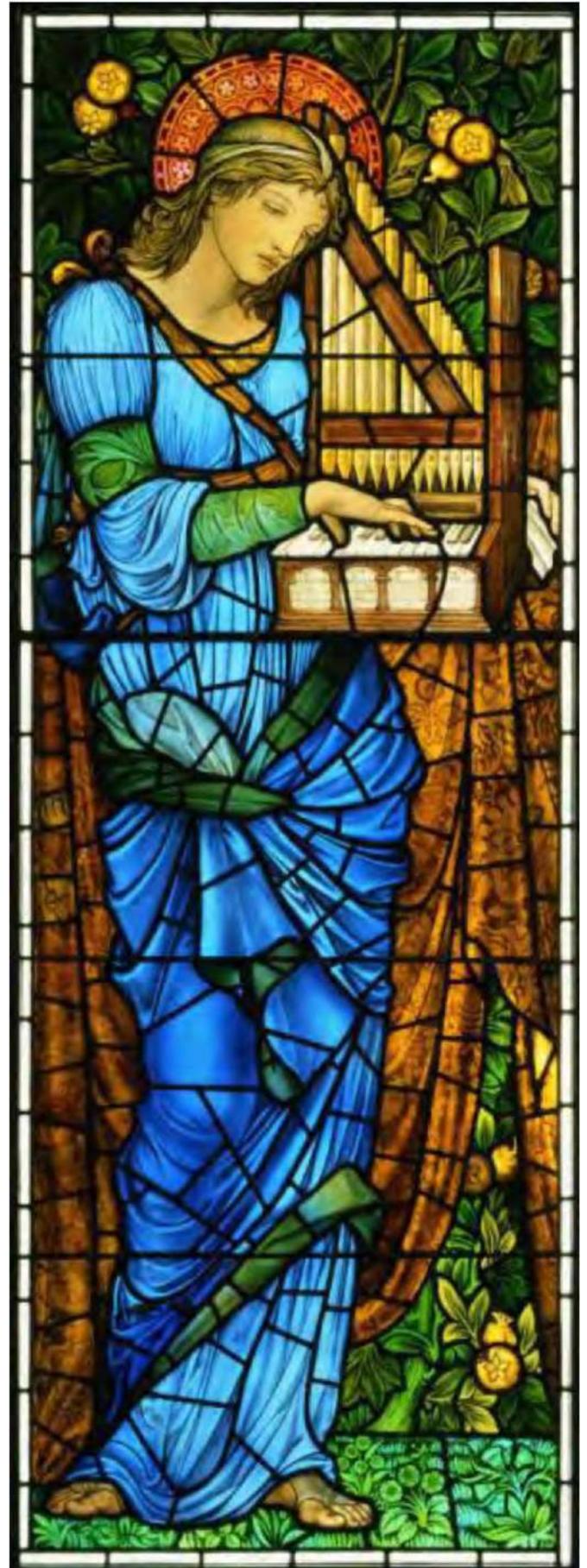
Cuarta Época Año XXXII
Noviembre & Diciembre de dos mil dieciocho



MESES
doscientos
Nos. 281-282 LXXXI-LXXXII



suplemento
ECOLOGÍA



RINDE SAMIR RIVERA GONZÁLEZ, INFORME DE ACTIVIDADES DEL DIF MUNICIPAL



Samir Rivera González, realizó el informe de actividades a la sociedad, evento que contó con la presencia de la Alcaldesa María Luisa González Achem, la Señora Elvira Barrantes de Aispuro, Presidenta del DIF Estatal Durango, así como de Marycruz Aispuro Barrantes, titular del DIF Estatal Región Laguna.

En el evento desarrollado en el teatro Centauro de esta ciudad, el presidente honorario del DIF Municipal, hizo entrega de la glosa que contiene el estado financiero y actividades realizadas por el DIF a manos de José Dimas López, Síndico Municipal.

Rivera González, agradeció el apoyo de Elvira Barrantes de Aispuro, así como de la vicepresidenta regional del DIF Durango por el apoyo recibido, así al cuerpo colegiado del cabildo lerdense directores y directores, jefas y jefes de departamento de la administración municipal, así como a las mujeres y hombres de las diferentes áreas que integran el sistema DIF Municipal, a las asociaciones civiles y patronatos del municipio; donde también aprovecho el apoyo de la presidenta municipal María Luisa González Achem.

“Presidenta María Luisa, Señora Elvira, en el DIF Lerdo trabajaremos incansablemente hasta el último día cercanos a los desprotegidos, con el corazón dispuesto siempre a servir a quien más lo necesita, haciendo aún más allá de lo posible por cumplir la obligación de servir a los adultos mayores, a las familias, a las niñas y niños, a nuestros adolescentes, a las personas con discapacidad que tanto merecen, porque en DIF Lerdo Unidos siempre trabajamos con el Corazón y así lo seguiremos haciendo.”



PRESIDE GONZÁLEZ ACHEM MISA DE ACCIÓN DE GRACIAS Y PARTICIÓN DEL MONUMENTAL PASTEL DEL 124 ANIVERSARIO DE LERDO



La Alcaldesa María Luisa González, encabezó las primeras actividades del día en alusión al 124 aniversario de Ciudad Lerdo, las cuales iniciaron con la misa de acción de gracias y repartición del monumental pastel.

Integrantes del cuerpo colegiado, directoras y detectores de la administración lerdense, acompañaron a la Presidenta Municipal a estas actividades tradicionales de fiesta y convivencia familiar.

La misa oficiada por Martín Cordero, párroco de la iglesia del Sagrado Corazón de Jesús, bendijo a las autoridades municipales y a todos los habitantes de la Ciudad, derramando la bendición de Dios en todas y todos los lerdenses, así mismo orando por la seguridad y prosperidad económica del municipio.

Acto seguido, autoridades municipales realizaron la partición y repartición del tradicional pastel a las familias que acudieron a importante evento desarrollado en la plaza principal de esta ciudad.

Un ambiente de fiesta y tradición se vivió entre las familias que acudieron, donde al Son del Mariachi, se deleitaron con música tradicional mexicana.

En un gran ambiente y festividad de arraigo entre los lerdenses, se llevaron a cabo los festejos, iniciando la coronación de la reina con el certamen en el que, en una elección de 13 candidatas, fue elegida Itali Primera, quien fue electa por los integrantes del jurado. Itali, será la encargada de representar a Lerdo en eventos culturales, sociales y promoción turística del municipio.





Universidad
Autónoma
de Coahuila

"Me siento orgulloso de ser parte de esta Universidad.
La **UAdeC** me enseñó la honestidad,
el compañerismo y el trabajo en equipo;
valores indispensables para la vida diaria.
Gracias a la Universidad,
soy parte de los grandes profesionistas de Coahuila."

Joaquín García
Egresado de la Facultad de Odontología

61
aniversario

#LobosHaciendoHistoria





Trabaja Durango a favor del Sistema Anticorrupción: Aispuro

En espera del resolutivo ante propuesta del Fiscal del SLA



En el estado estamos trabajando, los tres órdenes de gobierno, así como los poderes Legislativo y Judicial, para fortalecer al sistema estatal anticorrupción, afirmó el gobernador José Rosas Aispuro Torres, al reafirmar su compromiso con la transparencia y la legalidad, en el marco de la inauguración del Foro Regional Ciudadano Anticorrupción Noroeste 2018.

Señaló que anteriormente se presentó ante el Congreso del Estado, la propuesta de Ley de Licitación de Obra Pública, para abrigar Ley de Servicios Públicos y Proveedurías en una sola, con la intención de que se realice de manera clara la contratación de servicios y obras; esto con la intención de transparentar el uso de los recursos.

Igualmente se presentó ante el Congreso, en tiempo y forma, dos propuestas para designar un Fiscal Anticorrupción, esperando pronta solución al tema, lo cual no ha sido obstáculo para el trabajo del sistema local, pues actualmente son la Fiscalía General del Estado, en coordinación con el Ministerio Público, quienes realizan estas funciones.

Habló sobre la responsabilidad que tiene la Administración Estatal de trabajar de forma transparente y abierta, así como de las reformas que se han realizado, la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental, el sistema de transparencia, para que todos los gobiernos tengan un mismo sistema de contabilidad y los ciudadanos sepan cómo se ejercen los recursos.

“La ley en este país es perfectible y el marco jurídico permite la modificación para mejorar y ejecutarlas con mayor eficacia”, manifestó el mandatario estatal al indicar que este foro en el que participan los estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes y Durango, permitirá analizar avances y lo que falta por hacer en la prevención y el actuar ante actos de corrupción.

Asimismo reconoció la participación de las cámaras empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana, (COPARMEX), instituciones educativas, autoridades y sociedad civil en general, para trabajar en conjunto para impulsar la transparencia y el combate a la corrupción.

Felipe de Jesús Coria Quiñones, presidente del Consejo Coordinador y de Participación del Sistema Local Anticorrupción, dijo que Durango necesita de la participación atrevida y valiente de la sociedad, prevaleciendo la ética, valores y el respeto, lo que contribuirá a erradicar la corrupción.

La ley en este país es perfectible y el marco jurídico permite la modificación para mejorar y ejecutarlas con mayor eficacia: Aispuro

Hagamos de
Durango
el mejor lugar



- 7 Editorial
Rodolfo Castro Sánchez
- 8 El juicio político y la responsabilidad política
Manuel González Oropeza
- 31 El cristal de Melissa
Ramón Ojeda Mestre
- 36 El padrinazgo: una institución jurídica para la asistencia social
Velia Patricia Barragán Cisneros
- 49 Empresas y derechos humanos
Zitlally Flores Fernández & Brenda Fabiola Chávez Bermúdez
- 55 Las radiodifusoras comunitarias y el derecho a informar
Reynaldo A. Vázquez Ramírez
- 63 Refugiados y desplazados: una constante transgresión a sus derechos humanos
Luis Fernando Contreras Cortés
- 71 Policía: el primer eslabón olvidado del Nuevo Sistema de Justicia Penal
María Carolina González Briones
- 81 Reforma constitucional en materia de derecho laboral
Octavio García Maldonado
- 88 México y la pluriculturalidad en el Poder Legislativo
Marcos Matías Alonso
- 96 Los derechos humanos de las personas digitales
Etienne Luquet Farías & Carlos Antonio Morales Zebadúa
- 105 La violación de la fracción X del artículo 82 de la Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero a principios constitucionales
Uriel Mendoza Pano

lex

Contenido

NOVIEMBRE & DICIEMBRE 2018



Robador de momentos
JOSÉ CARLOS GARCÍA FAJARDO

Nuestra portada
Santa Cecilia.
Sir Edward Burne-Jones,
1900

suplemento
ECOLOGÍA



Editorial III
Adolfo Jiménez Peña

La inexistente justicia constitucional y la facultad de la Segunda Visitaduría de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero para conocer sobre violación a los Derechos de la Naturaleza
José Gilberto Garza Grimaldo IV



Necesitamos a los inmigrantes

En algunos países europeos parece que se considera a los inmigrantes como a marginados, al lado de los sin techo, de los toxicómanos o de los reclusos. Pero los inmigrantes son personas con una vida normalizada en sus países que lo único que persiguen es un puesto de trabajo para mejorar su nivel de vida.

Muchos padecen la exclusión social. Los que no tienen acceso a la educación, los que no cuentan con servicios sanitarios; los que son explotados laboralmente, sin contratos o amenazados por empresarios inicuos. Por no hablar de los que son maltratados por el color de su piel o los que caen en redes de tráfico inhumanas o los que son inducidos a delinquir aprovechando su pobreza. Las Asociaciones de Derechos Humanos trabajan en Europa con creciente eficacia contra esas actitudes xenófobas. Cada día cuentan con una mayor presencia en medios de comunicación o en centros de enseñanza, como labor preventiva ante la propagación de brotes intolerantes que nacen de la ignorancia y del miedo a lo desconocido.

Las ONG proporcionan muchos servicios asistenciales que deberían ser exigidos a las administraciones públicas. El papel de las organizaciones humanitarias debe centrarse en la promoción de los valores del intercambio cultural. A los voluntarios se les pide una actitud que

eduque, que sensibilice y que acoja al inmigrante sin prejuicios.

Es justo que cada país organice su ordenamiento legal para regular esas inmigraciones y adaptarlas a sus circunstancias sociales, económicas y políticas. Pero no lo es mirar a quienes parecen amenazar las fronteras de este caduco imperio como un peligro sino como una oportunidad. Debemos escucharlos, respetarlos y compartir riquezas. Sin imponerles un modelo cultural que les haga renunciar al suyo, y mucho menos tratar de absorberlos. La historia demuestra que la sangre joven revitaliza las estructuras anquilosadas por el tiempo.

El emigrante siempre tiene razones poderosas para dejar su tierra. Conviene hacer un ejercicio de abstracción y situarse en una realidad económica y social hostil. O tener memoria y acordarse de por qué salieron riadas de españoles de los que hoy siguen viviendo fuera casi dos millones.

Lo que no se les reconozca en justicia nos será arrebatado por la fuerza en nombre de esa misma justicia. Ya no caben neocolonialismos ni ayudas paternalistas. Es precisa la solidaridad como determinación firme y perseverante de trabajar por el bien de todos. Por el nuestro también, porque los necesitamos. 

Debido a algunos acontecimientos recientes, que aunque son de naturaleza política, se ha causado una reacción bastante amplia, en lo que a la estructura jurídica de nuestro país se refiere ya que, el soporte jurídico de dicha estructura, que descansa en el principio del "Pacto Federal", es objeto de acciones que contravienen a dicho principio, ante la "amenaza" de acciones que se anuncian para el caso de que se presente oposición.

Por supuesto, de ninguna manera se pretende hacer una calificación política de lo que está ocurriendo, pero si se pretende que los principios legales básicos en que descansa nuestro sistema político, no sean manipulados, ya que esto genera un severo riesgo a nuestro sistema legal.

En muchas ocasiones hemos mencionado diversos fenómenos y acciones jurídicas que nos hacen apreciar riesgos y daños al "Estado de Derecho", ya que históricamente y por supuesto en la actualidad, es la columna vertebral de cualquier Estado y las acciones del gobierno y de los ciudadanos, deben siempre procurar que se vaya logrando una mejoría a dicho principio, o cuando menos, que lo que hasta ahora se ha logrado, no se lesione, razón que nos lleva a levantar la voz y exigir que se respete el estado de derecho y que tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo, eviten cualquier acción o conducta que agrede el "Estado de Derecho".

Se ha mencionado que se pretenden efectuar reformas a la Constitución Política de nuestro país, para hacerla acorde a una forma política que ahora se estima como conveniente, con lo cual, no estamos de acuerdo, ya que creemos que la política se debe conducir dentro de los márgenes legales establecidos por nuestra Carta Magna; así mismo, se hace un llamado a las autoridades de las diversas Entidades que integran a nuestro país, para que recuerden que la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo puede efectuarse con la anuencia de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, por lo que, basta con que los diversos gobiernos estatales, al margen de sus diferencias políticas, establezcan acuerdos tendientes a evitar Reformas Constitucionales que tiendan a lesionar el Pacto Federal.

COLABORADORES: Cuauhtémoc Reséndiz Núñez; Luis Manuel Pérez de Acha; Juan de Dios Gutiérrez Baylón; Rodolfo Castro Sánchez; Víctor Carlos García Moreno; Ignacio Burgoa Ornelas; Ramón Reyes Vera; Hugo Alberto Arriaga Becerra; Manuel González Orozco; Luis J. Molina Rieiro; Manuel Cifuentes Vargas; Octavio A. Orellana Wilcox; Manuel Loiza Núñez; José Manuel Vargas Menchaca; César Camacho Quiroz; Armando Soto Flores; Raúl Cervantes Ahumada; Genaro David Góngora Pimentel; Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea; José Roldán Xopa; Luis Roberto Beltrán H; Federico Berrueto Pruneda; Ruperto Patiño Manffer; Luis Miguel Leónados; Cuauhtémoc Lazzano Meza; Arturo Campos Nieto y García; Luis M. Ponce de León Armenta; Raúl Wilfredo Padilla; Carlos Mario Tovar Hassanille; Adolfo Jiménez Peña; Enrique Larios Díaz; Jorge Witker; Javier Lazzano Mansilla y Mejía; Susana Hernández Pacheco; Aurora Arnáiz Amigó; Olga Sánchez Cordero de García Villegas; César Camacho Quiroz; José Fernando Franco González Salas; Sergio García Ramírez; Héctor G. Zertuche García; Olga Mercedes García Villegas Sánchez Cordero; Iván Rueda Heduán; Tania Gabriela Rodríguez Huerta; Enrique Sánchez Bringas; José Gilberto Garza Grimaldo; Manuel Becerra Ramírez; Pilar Hernández; Nuria Planas Vidal; Juan Carlos Gómez-Martínez; Juan Manuel Terán Contreras; Manuel Alonso Olea; Gilda Maciel Correa Meyer Russomano; Jesús J. Silva-Herzog Márquez; Leticia Bonifaz A.; Teodoro Alonso; Víctor Russomano Jr.; Felipe J. Zamora Castro; Enrique Quiróz Acosta; Jaime Araujo Rentería; José de Jesús López Monroy; Pedro G. Zorilla Martínez; Hilario Bárcenas Chávez; Carolina Ortiz Porras; Adolfo Ayuso Audry; Juvenino V. Castro; Carlos Humberto Durand A.; Andrés Valdez Zepeda; Joel Francisco Jiménez García; Alberto del Castillo del Valle; Gustavo Sánchez Soto; Ana E. Fierro Ferraz; Laura Gurza Jaider; Jacinto Faya Vieja; Francisco López González; Antonio Estrada Villarreal; Juan Martínez Veloz; Carlos L. Pimentel Macías; José Antonio Ayala Schmidt; Jorge Alberto Silva; Humberto Román Palacios; Alonso Gómez-Robledo; Luis Díaz Müller; José Luis Vértiz; José Ramón Cortés Díaz; María del Carmen Fajó; Enrique Díaz Aranda; Leopoldo Martínez Herrera; Néstor Vargas Solano; Eduardo Revilla Martínez; Lela Achem Karam; Luis Manuel C. Méjan; María del Carmen Rodríguez Hernández; Julio César Hernández Martínez; Mario Hernán Mejía; Joel Carranco Zuñiga; Froylán Díaz Martínez; Carlos Francisco Cisneros Ramos; Lucía Irene Ruiz Sánchez; Xavier Díez De Urdanivia Fernández; Luis Escobar Aubert; Eric Suzán Reed; Daniel Solorio Ramírez; Alfredo Mejía Briseño; Virgilio César Valdés Portales; Luis Efrén Ríos Vega; José Humberto Castro; Edulberto García; Eva Leticia Rodríguez; Carlos F. Orellana; Mireille Roccati Velázquez; Oscar Gutiérrez Parada; Arturo García de León Ferrer; Gabriel Regino; Mario Alberto Loya Sepúlveda; Ma. Victoria López; Sergio Salvador Aguirre Sánchez; Sandino Luna Almeida; Max Kaiser; Rolando Tamayo y Salmorán; David Rangel Medina; Octavio Rosales Rivera; Enrique A. Salazar Abaroa; Claudia Cortés Altamirano; Roberto Hinojosa Elizondo; María Eugenia Padua González; Jorge Chessal Palau; Erika Morales Pardo; F. Javier Zenteno Barrios; Eduardo Enrique Paniagua Mendoza; Tomás Ruiz Pérez; Andrés Valdez Zepeda; Miguel de Jesús Alvarado Esquivel; Erick Tardif; Raúl Miguel Arriaga Escobedo; Pablo Enrique Ciscomani; Francisco Martínez Salazar; Fortino Delgado Carrillo; Armando Escamilla G.; Israel Alvarado Martínez; Augusto Fernández Sagardi; Alfredo Orellana Moyao; Miguel Bonilla López; Nora Urbý Gené; Carlos Báez Silva; Oswaldo G. Reyes Mora; José Carlos Guerra Aguilera; Rodolfo Rodríguez Gaona; Nuria Arranz Lara; José Humberto Castro Villalobos; David Cienfuegos Salgado; Walter Frisch Philipp; Rosalba Becerril Velázquez; Jesús Boanerges Guínto López; Rubén Antonio Sánchez Gil; Ricardo J. Sepúlveda Iguiniz; Eréndira Salgado Ledesma; Filiberto Reyes Díaz Müller; César Iván Astudillo; Mónica K. Torres; Olivia Leticia Pacheco; Carlos Cárdenas; Federico J. Arce Navarro; José Vicente Aguiñaco Alemán; José Miguel Sánchez López; Ana Luisa Izquierdo de la Cueva; Claudia Verónica Agramón Gurrola; José Antonio Márquez González; Juan Ramón Rodríguez Minaya; Ailí Álvarez Alcalá; Carmen Quintanilla Madero; María Amparo Hernández Chong Cuy; Juan José Olvera López; Víctor Hugo González Martínez; Rodolfo Garza Garza; Alfredo Dagdug Kalife; María Medina Alcoz; Alfredo Islas Collin; Sara Lidia Feldstein de Cárdenas; Ricardo Florentino García Córdoba; Marina del Pilar Olmeda García; Edulberto de la Parra Trujillo; Miguel Ángel Alfaro; Carlos Sebastián Natarén Nandayapa; Mónica Ortiz Sánchez; Itálica Lourdes Bernal Avellano; Diana Arazú Mercado; Gonzalo Santiago Campos; Ana María Teresa Vera Loret de Mola; Julio César Gamba Ladino; Luis Octavio Vado Grajales; Adán Prieto Alejandro Nieto García; Guillermo Guzmán Orozco; Rafael Serrano Figueroa; Gonzalo Santiago Campos; Jaime Araiza Hernández; Luis Gómez Romero; María Aurora Lacavex Berumen; Florence Lézè Lerond; Manuel Jiménez Dorantes; Patricia Montes de Oca Albarrán; María Erika Cárdenas Briseño; Agustín Ramírez Ramírez; Jaime Rodríguez Arana; Carlos González Blarico; Antonio Blandino; César Iván Astudillo; Mónica K. Torres; Olivia Leticia Pacheco; Carlos Cárdenas; Augusto Domínguez Crespo; Carlos V. Urbalejo López; Rafael G. Prado Moncada; Edgardo Manyari Villagómez; Ana Ofelia Sánchez Valencia; Rafael Estrada Michal; Ana Brisa Oropeza Chávez; Alejandrina Bautista Jacobo; Paulina Danae López Ceballos; Ramón Ojeda Mestre; Víctor Hugo Montoya Chávez; Jorge Mario Audelo Cruz; César Alejandro Del Bosque Martínez; José Barragán Barragán; Jean Claude Tron Pettit; Carmen Callejo Rodríguez; Miguel Bonilla Solís; Raúl Calvo Barrera; Miguel Carbonell; Luis González Plasencia; Mariana Candelaria Jáuregui; Ma. Teresa Miguel Ángel Alfaro; Carlos Zúñiga Castillo; Miguel López Ruiz; Miguel Alejandro López Olvera; Miguel Ángel Parra Bedrán; Federico Sagges; Gonzalo Moctezuma Barragán; Santiago Nieto Castillo; Omar González García; Carlos Ríos Espinoza; Sergio Armando Valls Hernández; Liliana Chávez Zárate; Rafael Pereyra Martínez; María del Carmen Vieyra Avilés; Juan N. Silva Meza; María Julia Prieto Sierra; Fernando Todd; Ángel Junquera; María Fernanda Hidalgo; Odette Rivas; Sergio Salvador Aguirre Anguliano; Luigi Ferrajoli; Sandro García Rojas; Fernando H. Llano Alonso; Agnes González Valencia; Olga Leticia Valls López; Clemente Valdés Sánchez; Mauricio Man Del Toro Huerta; Margarita María Macías; Sergio Bazzani; Guillermo; Jesús Martínez Gamelo; Xitlali Gómez Torán; Moisés Téliz Santoyo; Zainer Pimentel Calvacante Costa; Liliana Chávez Zárate; Rafael Estrada Sámano; Verónica Hernández Alcántara; Enrique Ochoa Reza; Guillermo Domínguez Belloc; Raúl Francisco Alconada Sempé; María de Lourdes del Refugio López Flores; Aquiles Flores Sánchez; Sergio R. Márquez Rábago; Sergio Frago Bernal; María del Carmen Sánchez Hidalgo viuda de Magaña Cárdenas; Celdina González Andrade; Francisca Mérida García; Julieta Díaz; José Antonio Bernal; María del Carmen Sánchez; María del Carmen Sánchez; José Herrera Peña; Antonio H. Paniagua Álvarez; María Culebro Mandujano; Pedro Alfonso Labariega Villanueva; Héctor Rivera Estrada; Enrique Basauri Cagide; Imily Balboa Navarro; José A. Cuellar Labarthe; Armando Enrique Cruz Covarrubias; Diego Flic-Davos de Saguain; Constancio Carrasco Daza; José Luis Ceballos Daza; Julieta Morales Sánchez; Gumesindo García Morelos; Darío Velasco Gutiérrez; Osiris Vázquez Rangel; Fernando Todd Rodríguez; Alfonso Miguel Mojarró Bernal; Pedro Trejo Vargas; María Soledad Espinoza; Humberto López Sánchez; Erika Yáznin Zárate Villa; Fernando Antonio Tirado; Nimrod Mihal Champo Sánchez; Juan Andrés Hernández Islas; Sonia Escalante López; Martín Ariel López Castro; Alejandro Olvera Acevedo; Raúl Arroyo; Maribel Becerril Velázquez; Sergio Arturo Guerrero Olvera; Adriana Terán Enriquez; José Oliveros Ruiz; Fernando Mancilla Ovando; Rafael Adolfo Rodríguez Aguilar; Hasim Kilic; Juan Carlos Cruz Razo; Manuel Gómez Maqueo Archéquia; Alfredo Gómez Maqueo Archéquia; Angélica Mora García; Diana Minerva Puente Zamora; Gustavo de Silva Gutiérrez; Sagrario Berenice López Hinojosa; Carmen Erika del Ángel Tenorio; José Luis Zamora Flores; Carlos Muñoz Díaz; José Antonio Bernal; María del Carmen Sánchez; María del Carmen Sánchez; Bogdan Rafael Salgado; Ernesto Ramos Mega; Jorge Chaires Zaragoza; Jesús Alejandro Martínez García; Julio Bustillos; Armando Luna Canales; María Teresa Cepeda Valdés; Norma Elizabeth Fortis Hernández; Hiram Casanova Blanco; Roberto Gustavo Mancilla Castro; Guillermo Nieto Arreola; Francisco Rodríguez Díaz; Gerardo Martínez Carrillo; Rodolfo Cancino Gómez; Jaime del Río Salcedo; Pablo Hernández-Romo Valencia; Claudio Raymond Gómez Peña; Carlos Manuel Rosales; Alfonso Jaime Martínez Lazzano; Lázaro Tenorio Godínez; Marilu Zaragoza Megan; Miguel Ángel Suárez Romero; Juan Bruno Vilchis Cuevas; José Manuel Lastra Lastra; José Carlos Guerra; Nuria González Martín; Alfredo Haro Goñi; Eduardo Alcaraz Mondragón; Ma. Macarita Elizondo Gasperín; Rubén Moreira Valdés; Maricela Lecuona González; María de la Macarena Inbarne González; Fermín Edgardo Rivas Prats; Ma. del Refugio de la Torre Luna; Alfredo Hurtado Cisneros; Ángel Zarazúa Martínez; Alejandro Daniel Pérez Corzo; Félix Ponce-Nava Treviño; Fernando Villaseñor Rodríguez; Oskar Kalitso Sánchez; Erika Yáznin Zárate Villa; Fernando Antonio Cárdenas González; Itálica Lourdes Bernal Avellano; Miguel Ángel Alfaro; Carlos Zúñiga Castillo; Nédfilo López Ramos; Alejandro Sosa Arciniega; Reynaldo Vázquez Ramírez; Juan Venancio Domínguez; Miguel Ángel Rodríguez Vázquez; Fernando Xochihua San Martín; Juan Pablo Pampillo Balfo; Arturo Oswald Damiani Martín; Juan Ramirez Marín; Andrea Marván Salliet Agustín E. Carrillo Suárez; Raúl Montoya Zamora; Luis González Briseño; Fidel Lozano Guerrero; Fidel Lozano Manificado; Alejandro Ernesto Salcedo Flores; Rogelio Martínez Meléndez; Juan Carlos Barrios Lira; José Hernández Estrada; José Ricardo Molinos Cruz; Alberto Antonio Morales Sánchez; Cynthia Raquel Ruelas Murga; José Antonio Villarreal Villarreal; Arturo Ramos Sobarzo; Jesús Alberto de León Márquez; Manuel Aguilera Vitat; Alina Gabriela Díaz Abrego; María Magdalena Alanís Herrera; José Luis Leal Espinoza; Alberto Calderón Vega; María Dolores Rocha Ontiveros; María de los Ángeles Ríos Ruiz; Rodrigo Moreno Trujillo; Ángel Escencia Romero; Alejandra Luna Pineda; Pedro Alfonso López Saucedo; Alfonso Torres Chávez; Alejandro Carlos Espinoso; Raúl Olivares Vionet; María Candelaria Pelayo Torres; José Luis Vives Urbina; Pedro A. López Saucedo; Gerardo A. Sánchez Medina; Rubén Ernesto Mayoral Martell; María Esther Hernández López; Mónica Cristina Sánchez Valverde; Jesús Ricardo Cisneros Hernández; José Roberto Ruiz Saldaña; Raúl F. Garza Serna; María Carolina Quintero Jaramillo; William Tórres Peralta; Carlos Antonio Morales Zebadúa; José Daniel Hidalgo Murrilo; Laura Díaz Jiménez; Alfonso Daniel Rodríguez Aguilar; Julio César Vázquez-Mellado García; Lila Zaine Flores Fernández; Zitzilly Flores Fernández; Liliana Frayre Canales; Edgar Alan Arroyo Cisneros; Martina Gálvez Pérez; Vela Patricia Barragán Cisneros; David Alberto Sánchez García; Mario Ernesto Pfeiffer Islas; Jenny Morales Pérez; Brenda Fabiola Chávez Bermúdez; Luis Fernando Contreras Cortés; María Carolina González Bionés; Octavio García Maldonado; Marcos Matías Alonso; Etienne Luquet Farias; Uriel Mendoza Pano.

lex Enrique Huber Lazo
Director General y Administrador

David Cienfuegos Salgado
Sub Director Editorial

Luis Manuel Pérez de Acha
Coordinador Editorial

Carlos Eduardo García Urueta
Sub Director de Edición y Diseño

Marcial Rodríguez Saldaña
Coordinador Ejecutivo

Juan de Dios Gutiérrez Baylón
Coordinador de Secciones

Rodolfo Castro Sánchez
Coordinador del Consejo Editorial

Adulfo Jiménez Peña
Coordinador de Ecología

Enrique Larios Díaz
Coordinador de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

lex Publicación de:
Editora Laguna, S.A. de C.V.

Edición, impresión y distribución:
Editora Laguna, S.A. de C.V.

@lexdifusion

Río Guadaluquivir No. 1501
Col. Las Magdalenas
C.P. 27010, Torreón, Coah.
Tel. 871 7170870

Mensuario Lex Difusion
facebook

lexdifusiony analisis@prodigy.net.mx
editorialaguna@prodigy.net.mx

Relaciones Públicas:
Carlos E. G. Urueta

ANIVERSARIO
4ª ÉPOCA AÑO XXXII
noviembre & diciembre
dos mil dieciocho

EL JUICIO POLÍTICO Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO COMPARADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.
Fue magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016)

PROLEGÓMENO

En el principio de los regímenes democráticos contemporáneos, la libertad, la justicia y la legalidad son ineficaces si no existe la responsabilidad política de los servidores públicos. Para los gobiernos republicanos, representativos y federales, es una condición *sine qua non* para su existencia; no se trata de la persecución de los manejos ineficaces o actividades ilícitas de los servidores públicos, sino de que se haga efectiva la responsabilidad por el cargo que ejercen y la pérdida de confianza de la sociedad hacia el sujeto en quien ellos delegaron su confianza.

La consolidación de un Estado de Derecho en cualquier nación es fundamental no sólo para su existencia, sino para su indispensable evolución social y política. Y para una plena existencia de ese Estado de Derecho, sin excepciones ni fueros, la responsabilidad de los servidores públicos debe hacerse efectiva a través del juicio político.

El juicio político es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen. La mayoría de los demás instrumentos de control constitucional le corresponden al Poder Judicial. El Poder Ejecutivo no cuenta con ningún medio tan completo como para hacer prevalecer la Constitución, pues ni siquiera su veto sobre las leyes ordinarias es definitivo, aunque considere que sean inconstitucionales.

El juicio político no debe confundirse con la venganza o la reyerta de algún particular, sino la sanción que la sociedad aplica contra quien lesiona ese Estado de Derecho, el cual finalmente permite la existencia de los estados democráticos.

En efecto, en muchas ocasiones el juicio político se empleó como un instrumento de venganza hacia algún funcionario o empleado público, es por ello que se hizo necesario reglamentar su aplicación, encargando su ejecución al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, quien actúa como acusador, en tanto que la Cámara de Senadores se erige como jurado de sentencia, y las resoluciones emitidas por ambas cámaras son irrevocables. El juicio político, como su nombre lo indica, cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución. Pero se trata de un juez político, que juzga de manera exclusiva las faltas de orden político.

Para proceder penalmente contra cualquiera de los empleados mencionados en el artículo 111 de la Constitución mexicana vigente, por la comisión de delitos durante el tiempo de

El juicio político es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen

su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión "si ha o no lugar" a proceder contra el inculcado. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento de Juicio Político, para ello actúa como órgano instructor y de acusación, y deberá proceder a la comprobación de la conducta o hecho materia de denuncia.

En este momento del proceso, la Cámara de Diputados no se pronuncia sobre el fondo del asunto, sino que sólo autoriza que se siga o no el proceso penal; si no lo autoriza, el servidor público continuará en el cargo, pero una vez terminado, los tribunales comunes podrán iniciarle proceso ordinario. Si por el contrario la Cámara decide levantar la inmunidad y el tribunal ordinario dicta una sentencia absolutoria, el servidor público ocupará otra vez el cargo y quedará protegido con el fuero constitucional. Si de ello se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones de la sección instructora deberán demostrar, primero, que está legalmente comprobada la conducta materia de la denuncia y, segundo, la responsabilidad del encausado, así como la sanción que deba imponerse y que, en caso de ser aprobadas las mencionadas conclusiones, se enviará al Senado como acusación para los efectos legales respectivos.

La Cámara de Senadores actúa como Jurado de Sentencia y sus sanciones serán aplicadas mediante resoluciones aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, y consistirá en la destitución del servidor y en su inhabilitación para desempeñar funciones públicas. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senado-

res son inapelables. El procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de haber cesado.

Para llegar hasta este punto de un juicio político a un servidor público en el desempeño de sus funciones, se ha tenido que transitar por un camino muy largo y difícil, pues la jurisprudencia colonial que rigió durante trescientos años no contemplaba este instrumento político, y el México independiente tuvo que echar mano de las legislaciones de otras naciones para asegurar la funcionalidad de su Estado de Derecho y garantizar los derechos de todos los ciudadanos, tanto nacionales como extranjeros, y ejercer un efectivo control sobre todos los órganos de poder y sujetar la actividad estatal a las leyes y a la Constitución.

Revisemos cuáles han sido los antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos y el juicio político.

ORÍGENES DEL JUICIO POLÍTICO EN EL ÁMBITO INGLÉS Y NORTEAMERICANO

Nuestro sistema de responsabilidad política, derivada del incumplimiento grave de las disposiciones de la Constitución y de las leyes, proviene del sistema anglosajón en principio y, en lo particular, del sistema de los Estados Unidos. Ello se debe a que este último sistema fue derivado de la tradición inglesa de responsabilidad y, además, de que la supremacía constitucional y la jerarquía de normas que en ella se definieron fue inspiración para nuestra naciente República a principios del siglo XIX.

Los orígenes anglosajones se remontan a los procedimientos judiciales que los Parlamentos europeos, particularmente el inglés, sustentaban contra cualquier persona (juicios por

comisión, *bills of attainder*) por delitos y faltas que esos mismos órganos consideraban como delitos e infracciones en las leyes. Cualquier responsabilidad surgida de infracciones a las leyes por ellos expedidas, tendría que ser resuelta por el órgano de creación legislativa. La versión moderna de la responsabilidad política y su juicio sustanciado ante las Asambleas Legislativas, proviene de la Constitución de los Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787, la cual inspirará a los constituyentes mexicanos sobre la procedencia y consecuencias de este juicio peculiar, pero sus raíces están en el sistema parlamentario de Inglaterra.

Justo en el año en que se aprobó el texto de la Constitución de los Estados Unidos, el Parlamento inglés llevaba a cabo un juicio político (*impeachment*) contra Warren Hastings (1732-1818), quien había sido gobernador en la India (1773-1785), acusado de haberse conducido con gran despotismo, abuso y corrupción, y fue el célebre Edmund Burke, Padre del Conservadurismo inglés, el encargado de presentar las acusaciones. El juicio fue extenso y agotó los recursos de Hastings, dejándolo prácticamente en la ruina; comenzó el 13 de febrero de 1788 y concluyó el 23 de abril de 1795, prolongándose por lo tanto durante siete años.

Burke señaló que los cincuenta casos sustanciados por el Parlamento desde 1621 hasta la fecha confirmaban que la Constitución no escrita de Inglaterra era una de las mejores del mundo, pues no sólo se interesaba por los derechos de los súbditos, sino por el cuidado en la conducción de los buenos gobernantes; señaló: "Es ante este Tribunal (el Parlamento), que los estadistas que abusan de su poder, son acusados por otros estadistas y juzgados por estadistas, no con base en las finuras de una jurisprudencia estricta, sino en los sólidos principios de la moralidad del Estado". Burke condensó

las acusaciones contra Hastings en tres apartados: a) corrupción, b) abuso de poder y c) gobierno despótico.

Para Burke, el gobernador General de la India había abusado de su poder ejerciendo una discrecionalidad incompatible con el régimen inglés, el cual no es ejercido ni por el Rey mismo, según aseveró en su discurso el 15 de febrero de 1788.¹ Burke sostuvo en su vida pública que un gobierno libre descansaba en la división de los partidos y no en el poder sin límites del Rey y sus funcionarios.

En Inglaterra, el juicio político había tenido como objetivo el controlar los excesos del rey o reina en turno, así como de sus colaboradores y allegados, aunque el monarca estaba fuera del alcance del Parlamento, los secretarios y demás funcionarios reales habían sido sujetos de un cuidadoso escrutinio de su conducta por los representantes populares.

La acusación de Burke se inició con la presentación de un artículo de cargos sobre lo que denominó "Delitos e infracciones graves" (*high crimes and misdemeanors*) que presentó ante la Cámara de los Comunes el 4 de abril de 1786 y por el cual comenzó el procedimiento contra Hastings a partir de 1788.

Esta misma consideración contemplaron los fundadores de los Estados Unidos; es así que, en 1788, específicamente el 7 de marzo de ese año, en *El Federalista Número 65*, Alexander Hamilton anotaría lo siguiente: "Los objetivos de esta jurisdicción (del juicio político) son aquellas ofensas que proceden del mal comportamiento de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación a la con-

fianza pública depositada en ellos. Estas ofensas son de una naturaleza que puede ser definida, con cierta propiedad, como política porque se refieren principalmente a daños infringidos directamente a la sociedad misma". Para los constituyentes norteamericanos, la aplicación del juicio político no sólo era para los Secretarios de Estado, sino también para el propio Presidente de los Estados Unidos.

En la sesión del 20 de julio de 1787, el Congreso Constituyente aprobó la disposición contenida en el artículo II, cláusula 4ª, por la cual se hizo responsable al titular del Poder Ejecutivo, no sólo de traición y cohecho, sino de "delitos e infracciones graves", frase de gran tradición en Inglaterra,² ahora recogida en los Estados Unidos por George Mason.

Es interesante señalar que en la Convención Constituyente se había modificado repetidas veces la terminología para describir los delitos u ofensas y fincar responsabilidad política al presidente. Frases como "mala conducta y corrupción", "negligencia en el cumplimiento del deber", "traición, cohecho o corrupción" y "mala administración" fueron discutidas y cam-

¹ EDMUND BURKE. "Speech on the Impeachment of Warren Hastings".

<http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap12.htm>

² Esta frase fue utilizada por vez primera en el juicio político seguido al barón de Suffolk en 1386, por no haber ejecutado un acuerdo del Parlamento en lo relativo al nombramiento de una Comisión de nueve lores para analizar la condición de las propiedades del rey. Hacia 1450 de nuevo esta frase se utiliza contra un descendiente del anterior, el duque de Suffolk, por haber asesorado al rey de conceder privilegios a ciertas personas, sin respetar las leyes del reino. De la misma manera, al barón de Oxford en 1701 se le aplica el juicio con esta causal por la violación a sus deberes y confianza, por actos que en la actualidad serían considerados como tráfico de influencia. Aunque el juicio a Hasting sobrepasó, con mucho, el tiempo que sesionó el Congreso Constituyente, para mayo de 1787, el Parlamento ya discutía la causal de "delitos e infracciones graves" contra el ex gobernador de la India.

biadas en el desarrollo de los debates. La causal de "mala administración" estaba incluso en algunas constituciones particulares de los estados. Sin embargo, debido a la crítica de James Madison se prefirió utilizar la tradicional frase de "delitos e infracciones graves... contra el Estado" (*high crimes and misdemeanors*). Con ello se trató de ser lo más preciso posible, pues tal como Madison afirmaba, la vaguedad de una causal como mala administración sería suficiente como para transformar el *impeachment* americano en la práctica inglesa de un "voto de desconfianza" del Parlamento.

El Primer Congreso de 1789 en los Estados Unidos confirmó la voluntad del Constituyente al afirmar que el presidente de los Estados Unidos sería el primer funcionario responsable de sus actos, en un afán de diferenciar el sistema de responsabilidad de ese país con respecto a Inglaterra, que había sido su modelo. Desde sus orígenes, quedó claro que el juicio político es un instrumento de control en manos de los Congresos. En 1970 Gerald Ford, entonces líder de la Cámara de Representantes y futuro presidente, pronunció la siguiente frase: "Una causa enjuiciable políticamente es cualquier ofensa que así sea considerada por la Cámara de Representantes", con ello se mostraba que cualquier infracción grave era un rompimiento a la confianza pública depositada en un funcionario, por lo que su apreciación sólo debería ser decidida por los representantes populares. No obstante, los militares y miembros del Congreso están exentos de este juicio, ya que la misma Constitución de los Estados Unidos determinaba que sólo procederán contra los "agentes civiles" del gobierno.

El primer caso presentado de juicio político (*impeachment*) en los Estados Unidos fue el del senador William Blount, en donde quedó perfectamente definido que el procedimiento

del *impeachment* no era de naturaleza penal sino política.

En junio de 1807 fue llevado a juicio, acusado de traición, el tercer ex vicepresidente de los Estados Unidos, Aaron Burr. Se le atribuía haber fraguado desde 1804 una fuerza de invasión contra la Florida y la Nueva España, por ello se le requirió al Presidente Thomas Jefferson a que entregase documentos para analizar el caso; al mostrar reticencia, el juez John Marshall reitera que: "El Presidente de los Estados Unidos es responsable de sus actos por lo que puede ser emplazado por un Tribunal y obligado a comparecer personalmente o por representante". Finalmente, Burr es exonerado el 1° de septiembre de 1807.

A partir del periodo de Thomas Jefferson, la responsabilidad política se concentra hacia los jueces federales. Jefferson tuvo especial interés en la remoción del ministro Samuel Chase, quien fue enjuiciado en 1805, con la exoneración por parte del Senado. El ministro William D. Douglas fue sujeto de acusaciones en tres ocasiones: la primera en 1953 por su intervención en la causa célebre del *McArthismo*: el juicio de Julius y Ethel Rosenberg, en 1957 por su cuarto matrimonio con una dama 45 años más joven que él, y en 1970, por su crítica a la política exterior de su país en el conflicto de Vietnam.

No obstante, ningún ministro de la Suprema Corte ha sido removido mediante juicio político; como tampoco ningún presidente lo ha sido. Sólo en tres ocasiones el Congreso ha procedido contra los titulares del Poder Ejecutivo que han sido enjuiciados, aunque dos de ellos exonerados: Andrew Johnson (1868) y William Clinton (1999), mientras que la renuncia de Richard M. Nixon (1974) suspendió cualquier procedimiento posterior; es así como la responsabilidad presidencial ha estado presente en el

escenario del control constitucional de los Estados Unidos.

El juicio de Johnson es particularmente interesante, pues está inmerso en los conflictos resultantes de la Guerra Civil de los Estados Unidos (llamada también Guerra de Secesión, 1861-1865), y fue producto de un serio enfrentamiento entre el presidente y el Congreso sobre la Reconstrucción del país. Habiendo Johnson vetado las leyes de Reconstrucción y la Décima Cuarta Enmienda, que imponía a los Estados del Sur la aplicación del debido proceso legal y la extinción de la esclavitud, el juicio se desencadenó cuando removió al Secretario de guerra Edwin Stanton, en contra de ley expresa (Tenure Office Act) que hacía de los nombramientos presidenciales, ratificados por el Senado, definitivos hasta en tanto concurrían para su remoción tanto el presidente como el mismo Senado. Siendo los secretarios de estado ratificados por el Senado en el sistema presidencial norteamericano, bajo esa ley que estuvo vigente hasta 1887. El 16 de mayo de 1868, el Senado resolvió por mayoría de un solo voto absolver al presidente Johnson.

No debemos pasar por alto que los precedentes del Congreso de los Estados Unidos han sido incoherentes y se aprecia un tratamiento preferencial de justificación hacia los actos del presidente de los Estados Unidos y a los ministros de la Suprema Corte, que contrastan respecto a los jueces federales. Y tampoco debemos olvidar que la naturaleza del juicio político no debe estar circunscrita a la comisión de delitos tipificados penalmente, ya que su objetivo no es finalmente punir para que de manera posterior otro juez común imponga la sanción penal.

Si bien hemos mencionado que la responsabilidad política ha sido dirigida contra el Ejecutivo y Judicial, la vaguedad que se ha criti-

cado con relación a las causales dichas opera con el Poder Ejecutivo; sin embargo, en el caso de los jueces federales, la Constitución establece una causal mucho más vaga aún: el artículo III, sección 1ª, establece que "los jueces, tanto del tribunal supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen *buena conducta* (...)". Por supuesto quien ha calificado esta conducta ha sido el Congreso mismo y los intentos para legislar sobre el significado de esta buena conducta, han fracasado.

La causal de buena conducta hacia los jueces resulta una reminiscencia del sistema inglés, en el cual el rey otorgaba o delegaba la jurisdicción a una persona mediante una patente por la cual adquiría la categoría de juez. La duración de esta patente era "durante beneplacito" o por muerte del rey que la había otorgado. En Inglaterra, el retiro de patentes por conducta inadecuada de los jueces se hacía mediante el procedimiento de *scire facias* que sobrevivió hasta 1947.

La causal de mala conducta se consolidó en Inglaterra con el Acta de Establecimiento de 1701, por la cual se sustituyó a la patente por la remoción a placer de la Corona mediante el sistema de ocupación del cargo "durante buena conducta". Bajo este sistema se reconocía al Parlamento la facultad de solicitar al rey la remoción de un juez cuya conducta se consideraba inadecuada. Este pedimento se llamó "Informe" y sólo hubo un caso efectivo, en 1830, cuando se removió a Jonah Barrington, juez de la Corte del Almirantazgo en Irlanda.

El sistema del "informe" fue desechado nominalmente en la Convención Constituyente americana; sin embargo, el sistema de ocupación del cargo durante buena conducta fue inserto en el texto constitucional. Durante los debates hubo la propuesta de asimilar al presi-

dente a la ocupación de su cargo durante buena conducta, pero en virtud de que ello implica en cierta medida hacer indefinido su periodo, se argumentó que quien debiera calificar su conducta era la gente que lo había electo.

Actualmente, la doctrina americana debate sobre si el *impeachment* es el único medio para remover a los jueces federales. En la actualidad el procedimiento de *impeachment* contra jueces federales ha continuado ejerciéndose de la manera prevista por los redactores de *El Federalista*, en pocos casos pero de manera efectiva.³ No ha sido utilizado ni siquiera como procedimiento de intimidación o investigación hacia los jueces federales. El procedimiento de investigación se ha realizado incluso por comisiones *ad hoc* o por agentes del FBI, en lugar de instaurarse un procedimiento formal ante la Cámara de Representantes.

No obstante, si el *impeachment* se ha reducido a encausar jueces federales y, éstos en virtud de su falta de "inmunidad", pueden ser encausados sumariamente por comisiones y

³ Aunque ha habido más acusaciones que las descritas a continuación, los juicios políticos sólo han procedido, y se ha condenado a su remoción, a los siguientes jueces de distrito: John Pickering (1804) por inestabilidad mental y ebriedad con escándalo; West Hughes Humphreys (1862) por rebelión contra el gobierno federal; Robert Wodrow Archbald (1913) por sostener negocios personales con litigantes; Halsted Lockwood Ritter (1936) por litigar asuntos privados siendo juez federal; Henry Claiborne (1986) por evasión fiscal; Alcee Hastings (1989) por solicitar cohecho y perjurio; Walter Nixon (1989) por perjurio; Samuel Kent (2009) por hostigamiento sexual y perjurio y Thomas Porteous (2010) por corrupción y perjurio. No se incluyen otros dos casos que fueron objeto de enjuiciamiento político pero fue sobreesido por la renuncia anticipada que los jueces presentaron: Mark W. Delahay (1873) por estado de ebriedad al desempeñar sus funciones y George Washington English (1926) por abuso de autoridad.

procedimientos especializados, quizá estamos en presencia de la desaparición o la transformación total del juicio de responsabilidad política en los Estados Unidos.

LA GÉNESIS DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO

La responsabilidad política no sólo es una de las características del constitucionalismo y de la forma republicana de gobierno, sino también de la mayoría de los sistemas presidenciales modernos, exceptuando al de México a partir de 1917.

De la misma manera que en los Estados Unidos, el juicio político en México tiene la intención de sancionar políticamente a los funcionarios públicos, de alta jerarquía, sobre sus faltas que no necesariamente son delitos. En México resulta más clara la diferencia entre las violaciones a la Constitución y a las leyes, como causal diferenciada de los delitos, que son violaciones a las leyes penales exclusivamente, que en los Estados Unidos. En ese país, como ya lo hemos señalado, la frase de "delitos e infracciones graves" está interrelacionada, mientras que entre nosotros, los parámetros constitucionales tienden a separar nítidamente la responsabilidad penal de la política.

El juicio político mexicano cobra su gran dimensión de control constitucional, cuando se refiere a violaciones a las garantías individuales, a la división de poderes y a la forma de gobierno; es decir, cuando cubre las partes dogmáticas y orgánicas de la Constitución. En nuestro país, el objetivo del juicio político se ha inscrito en las relaciones intergubernamentales, entre la Federación y los Estados. Han sido los gobernadores de los estados, quienes cuentan como ninguna otra autoridad, de una doble responsabilidad política, tanto federal como

local. Ellos son los destinatarios de los procedimientos de responsabilidad política. Siendo calificada entonces, como un mecanismo de intervención federal.

En México, la responsabilidad política comenzó con el Acta constitutiva de la Federación, en cuyo artículo 36 se prescribió que: "la ejecución de esta acta se somete bajo la más estrecha responsabilidad al Supremo Poder Ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo". El sistema de responsabilidad del Presidente, ministros de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho y gobernadores fue delimitado en el artículo 38 de la Constitución de 1824, por lo que se eximió de responsabilidad política a los integrantes, en lo individual o colectivo, del Congreso federal, contra los cuales sólo se autorizó la procedencia de la responsabilidad penal, según el artículo 43 de la Constitución de 1824.

Por lo tanto, desde esta fecha, los gobernadores de los estados son responsables ante la Federación por violaciones a la Constitución federal, leyes federales e, incluso, "órdenes del Presidente", (art. 43, fr. IV) según se reiteró mediante ley del 12 de noviembre de 1824 expedida por el mismo Congreso Constituyente, que fincaba responsabilidad a los gobernadores si en tres días no publicaban los decretos y leyes federales.

Es también importante señalar que el significado original del control constitucional mexicano tuvo sus orígenes en el control político, organizado a través de procedimientos constitucionales, ejercido por el propio Congreso de la Unión o por derivaciones de él, como lo fue el Consejo de Gobierno. Como ejemplo, encontramos el artículo 165 de la Constitución de 1824, el cual confió en el Congreso de la Unión la facultad de resolver cualquier duda sobre el significado de la Constitución, así como de juz-

gar a cualquier funcionario que infringiera la Constitución, mediante el juicio político, después de haber sido investigado por el Consejo de Gobierno, el cual estaba integrado por un senador de cada Estado, según lo prescribía el artículo 116, fracción I de la misma Constitución.

La responsabilidad política ha sido objeto de manipulación cuando los partidos políticos se enfrentan en luchas y debates estériles. El primer ejemplo que podría citarse es el del segundo gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, quien personificó el enfrentamiento entre Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero en la defectuosa elección presidencial de 1828, siendo partidario del insurgente popular que, sin embargo, no había obtenido la mayor votación de las Legislaturas de los estados.

Como Zavala encabezó la oposición a Gómez Pedraza, el Senado federal declaró haber lugar a la formación de causa, sin especificar el delito, por lo que el 5 de octubre de 1828 el Presidente del Senado, Juan de Dios Cañedo, ordenó que se "tome(n) las disposiciones conducentes a fin de que el expresado gobernador sea arrestado y conducido con la competente seguridad a esta capital, para que sea entregado a la Suprema Corte de Justicia".⁴

Las acusaciones y el procedimiento seguidos contra Zavala fueron más inquisitoriales y propias de la Colonia, que conformes al sistema republicano y federal, ya que se aplicaron sin respeto a la soberanía del Estado y a la investidura de un gobernador.

⁴ Detención que fue cumplimentada el 6 de octubre a las cuatro de la mañana por el comandante Silvestre Camacho al frente de un cuerpo de seguridad de ochenta soldados. Cfr. *Manifiesto del Gobernador del Estado de México, ciudadano Lorenzo de Zavala*. Imprenta del Gobierno a cargo del ciudadano Juan Matute y González. Tlalpan. 1829. Fondo Mario Colín. Biblioteca Nacional. 2551 (201).

El artículo 44 de la Constitución de 1824 manifestaba que cuando se aprobase por mayoría calificada del gran jurado la procedencia de haber lugar a formar una causa contra un servidor público, éste debiera quedar suspendido en su cargo, pero:

Durante la etapa centralista, también se exigió responsabilidad a secretarios del despacho por actos del Presidente

la Patria y abusos contra el gobierno del Estado por el ejercicio indebido de facultades extraordinarias.

Cuando en 1828 el Congreso declaró igualmente la procedencia de una acusación en contra de Nicolás Bravo por su participación en el levanta-

Debe también suponerse, como cosa sentada y sabidísima, que el acusado y sujeto a la formación de una causa, no por eso es privado en lo absoluto de la consideración, funciones y demás consecuencias de su cargo; conserva siempre en su fondo toda la fuerza que le dan el legítimo y muy respetable origen de su nombramiento; sólo queda accidentalmente suspenso en su ejercicio, porque presentaría cierta deformidad el que continuare en él a la vez misma en que estaba siendo juzgado por su conducta ministerial, lo cual, ya se ve, supone la simultaneidad de ambos procedimientos.⁵

Además de los gobernadores de Estado, la responsabilidad política de los presidentes se desvió hacia los secretarios del despacho, quienes fueron, desde un principio, el blanco de las acusaciones políticas, logrando así salvar la investidura del Presidente de la República. El primer caso registrado, es la acusación efectuada el 2 de mayo de 1825 por el senador por el Estado de Tabasco, José María Alpuche e Infante, contra el General Manuel Mier y Terán, que había ocupado el cargo de Secretario de Guerra del 11 de marzo de 1824 al 7 de enero de 1825, por haber incurrido en actos de traición a

miento de Tulancingo, el ex-insurgente ocupaba el cargo de vice-presidente, y no procedió la aplicación de la sanción política, porque el propio Congreso abrogó la declaratoria de procedencia en virtud de los méritos y servicios brindados a la Patria por Bravo, que pesaban más que sus intentos sediciosos del momento.⁶

En ese mismo año, José María Tornel fue acusado ante el Senado por Agustín Pérez de Lebrija, juez, y el senador Pablo Franco Coronel, por supuestas injerencias a las atribuciones del Poder Judicial.

Lucas Alamán tuvo varias acusaciones y formaciones de juicio político en su contra desde 1825. La primera el 29 de septiembre de 1825, ya que Alamán como Secretario de Relaciones, había expedido un reglamento el 31 de mayo de ese año, proveyendo la creación de vice-consulados en los Estados Unidos y estableciendo una contribución de dos pesos por la expedición de pasaportes, todo ello sin consen-

⁵ *Conducta del gobierno sobre la persona y causa del ex - Ministro Don Lucas Alamán o sea Justa necesidad de la pronta restitución de la Corte Suprema de Justicia*. Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. México. 1834, p. 11 (30 de julio de 1834 por "Un cualquiera").

⁶ *Voto fundado por Manuel de la Peña y Peña, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, en la causa formada contra los señores D. Lucas Alamán, D. José Ignacio Espinosa y D. José Antonio Facio, Secretarios que fueron del despacho de Relaciones, Justicia y Guerra en tiempo del Gobierno del señor vice-presidente de la República, D. Anastasio Bustamante, leído por su autor en la Tercera Sala del mismo Supremo Tribunal el día 27 de diciembre de 1834 y dirigido al público imparcial*. Impreso por Ignacio Cumplido. México. 1835, p. 30.

timiento del Congreso de la Unión, violentando tres facultades previstas en el artículo 50 de la Constitución de 1824.⁷

En abril de 1833 Alamán, junto con José Ignacio Espinosa y José Antonio Facio, fueron acusados por el general Juan Álvarez y por la Legislatura de Zacatecas, Jalisco y Tamaulipas, ante el Congreso y éste aprobó la procedencia de la causa por lo que bajo el sistema constitucional de 1824, la resolución de una de las Cámaras del Congreso de la Unión equivalía a la declaración de procedencia de un jurado de acusación.

Durante la etapa centralista, también se exigió responsabilidad a secretarios del despacho por actos del Presidente. El general Isidro Reyes, quien había sido Secretario de Guerra del 9 de junio de 1844 al 23 de noviembre del mismo año, fue acusado de no haber cuidado del exacto cumplimiento de las Bases Orgánicas en su artículo 89 fracción I, que prohibía al Presidente “el mandar en persona las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso”; ya que en el decreto del 1º de noviembre de 1844, Reyes había refrendado la orden del presidente interino Valentín Canalizo.⁸

Sin embargo, no debe olvidarse que durante la vigencia de la Constitución de 1824, los gobernadores tuvieron, además de las responsabilidades enunciadas en sus respectivas cons-

tituciones locales, una larga lista de causales de responsabilidad federal: infracciones a la Constitución General, leyes generales y, sorprendentemente, órdenes del presidente de la República que no fueren manifiestamente contrarias a la Constitución; pero, además, los gobernadores fueron encomendados con la tarea de supervisar la Constitucionalidad federal de las leyes y decretos de las correspondientes Legislaturas, ya que la fracción 4ª del artículo 38 de esa Constitución los hacía responsables por la publicación de las leyes locales contrarias a la normativa federal.

Durante el régimen del Acta de Reformas de 1847, y basado en el artículo 17 de dicha Acta, el senador Juan Nepomuceno Almonte presentó acusación contra Mariano Macedo, ex-Secretario de Relaciones Exteriores, e Ignacio Cumplido, ex-Secretario de Guerra, por su participación presunta en la modificación del Reglamento de la Junta Patriótica, para la celebración de las fiestas de Independencia verificada el 11 de julio de 1851.

Como Almonte no le diera validez al nuevo Reglamento, sesionó con los miembros de la antigua Junta en la sede de la Nacional y Pontificia Universidad de México, cuyo local fue clausurado por órdenes del gobernador del Distrito Federal y al senador Almonte se le impuso una multa de \$100.00 por incumplimiento de una orden gubernativa, con base en una ley de 1813. Almonte alegó fuero cuando se negó al pago de la multa, por lo que el gobierno trabó embargo sobre sus bienes para garantizar el crédito.

La Constitución de 1857 denomina a la responsabilidad política como “delitos oficiales” y, en el artículo 105 instaura al Congreso de la Unión, unicameral, como jurado de acusación encargado de investigar y declarar o no la culpabilidad del funcionario por infracción a la

⁷ *Acusación contra el ex-Ministro de Relaciones Don Lucas Alamán, ante el Senado, por notorias infracciones de la Constitución Federal.* México, Imprenta de El águila, 1825.

⁸ El 4 de junio de 1844 Antonio López de Santa Anna asumió la Presidencia de la República pero, por razones de salud, se retira del cargo el 7 de septiembre de dicho año designándose como interino a Valentín Canalizo quien gustaba también de ausentarse de la capital, por lo que en varias ocasiones lo sustituye José Joaquín Herrera, en su carácter de Presidente del Consejo de Gobierno.

Constitución y leyes federales, por mayoría absoluta de votos. Como el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario condenado era separado del cargo, y no suspendido como durante el régimen de la Constitución de 1824, y sometido inmediatamente a la jurisdicción de la Suprema Corte para la aplicación de la sanción respectiva aprobada por votación de mayoría absoluta.

El artículo 106 de la Constitución excluía el indulto de las sanciones por delitos oficiales, mientras que el artículo 107 especificaba que la responsabilidad política caducaba al año posterior a su separación del cargo.

El 29 de octubre de 1868 Juan Andrés Zambrano acusó al Secretario de Hacienda, el brillante Matías Romero, por: a) haber dispuesto que no se cumplieran las resoluciones de la administración de bienes nacionalizados, y b) por haber derogado la ley del 12 de agosto de 1868 que había creado dicha administración de bienes nacionalizados, entre otras acusaciones. Este problema de aplicación de las leyes federales relativas a los bienes nacionalizados fue resuelto el 2 de diciembre del año referido en términos favorables al Secretario de Hacienda.

En 1869, Ignacio L. Vallarta fue electo como diputado federal por el Distrito 12º de Jalisco, con asiento en Sayula, siendo Antonio E. Naredo el diputado suplente. Vallarta fue reticente en aceptar su candidatura para la representación federal pues pensó que con un puesto de elección popular perdería autonomía de criterio.

Mientras que el artículo 107 especificaba que la responsabilidad política caducaba al año posterior a su separación del cargo.

Los Congresos mexicanos desarrollaron febrilmente sus facultades de contraloría y responsabilidad política durante el siglo XIX. Ni

liberales ni conservados estuvieron a salvo de acusaciones; Lucas Alamán, Manuel Mier y Terán y Matías Romero, entre otros múltiples secretarios de todas las ideologías fueron enjuiciados, aunque con brillantes defensas lograron evadir las sanciones que eran siempre de carácter político, consistentes en la remoción y/o inhabilitación; no obstante, destacar que si bien los legisladores no lograron aprobar los códigos y las Leyes fundamentales que México requería hacia 1869, sí ejercieron escrupulosamente sus labores de juzgadores políticos para esa fecha.

Pero entre los funcionarios que soportaron con mayor rigor estas acusaciones ante el Congreso de la Unión estuvieron los gobernadores de los estados. La Constitución de 1857 determinó que los titulares de los poderes ejecutivos locales tendrían además de las responsabilidades derivadas del Gobierno de sus entidades, las provenientes por la aplicación de la Constitución y las leyes federales, puesto que, por su carácter de Leyes Supremas en todo el territorio del país, su cumplimiento debería ser tarea y responsabilidad de las autoridades locales, recayendo esta carga sobre todo en el Gobernador, que es el encargado de ejecutar las Leyes.

Como diputado al Quinto Congreso Constitucional, Vallarta tuvo oportunidad de participar en el Juicio de Responsabilidad iniciado contra el Gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes, que se sustanció desde el inicio de las labores del Congreso, en el mismo año de 1869.

Aunque este asunto no fue el primero en el que participó Vallarta sobre la responsabilidad política, pues probablemente ya había intervenido en el Juicio de Santos Degollado en

el Constituyente,⁹ el caso de Querétaro fue fundamental para plasmar su fe federalista y defender la soberanía de los estados frente a la intervención creciente del Gobierno federal. No cabe duda que el caso de Cervantes encierra más un conflicto interno entre la Legislatura y el Ejecutivo locales.

Además del caso de Querétaro, el Congreso de la Unión conoció de la acusación de Miguel Urrea contra el Gobernador de Sonora, Manuel Monteverde, por imputaciones de no garantizar la paz pública ni de satisfacer el derecho de petición. Urrea había sido contendiente a la gubernatura que había ganado Monteverde, por lo que su motivación partidista se traduce abiertamente.

La defensa de Monteverde también estuvo a cargo de Vallarta quien determinó que el derecho de petición no implicaba el obrar conforme lo solicitado, sino en atender la petición en la esfera de sus atribuciones.

El 3 de noviembre de 1870 es aprobada, finalmente, la primera ley del Congreso sobre "delitos oficiales" de los altos funcionarios de la Federación, que consideró como tales a los siguientes:

- a) ataque a las instituciones democráticas;
- b) ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- c) ataque a la libertad del sufragio;
- d) usurpación de atribuciones;
- e) violación de las garantías individuales (nótese que ya se denominan así a los derechos humanos), y
- f) infracciones a la Constitución y leyes federales en puntos de gravedad.

Las ideas de Vallarta sobre "los derechos de los estados" fueron desarrolladas posterior-

mente con relación a otro problema que se conoció en 1870 como la "cuestión de Jalisco", donde el gobernador Antonio Gómez Cuervo fue el protagonista. Él había tomado posesión del cargo desde el 8 de diciembre de 1867 y propició las luchas entre los partidos políticos del Estado: el Club Republicano Progresista dirigido por Emeterio Robles Gil que apoyaba al Gobernador en turno, por un lado, y la Unión Liberal que respaldaba a Porfirio Díaz y, en el cual, Vallarta militaba.

Según la Constitución de 1857 de Jalisco, la Legislatura debería sesionar en dos periodos de sesiones: el primero que funcionaba del 1º de febrero al 30 de abril y el segundo que sesionaba durante el mes de septiembre. Cada periodo era, sin embargo, prorrogable por un mes, previo Acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara. En 1870, la Legislatura no inició sus sesiones, sino hasta el 11 de abril, debido al estado de sitio que guardaba la entidad, por lo que continuaron sus reuniones hasta el 1º de junio, previo decreto del Gobernador Gómez Cuervo promulgado el 3 de mayo de 1870.

Durante esa prórroga, la Legislatura se enteró el 28 de mayo de una acusación contra el Gobernador por malversación de fondos. La reacción de Gómez Cuervo fue desconocer la legitimidad de la Legislatura y anular el dictamen de la sección del Gran Jurado que ésta había emitido en su contra. Además, el Gobernador afirmaba que había asumido facultades extraordinarias para gobernar y dictar leyes sin el concurso de la Legislatura.

El Congreso del Estado acudió ante el Presidente Juárez solicitándole el auxilio federal con apoyo en el referido artículo 116, actual 119, constitucional. Sin embargo, por tratarse de un conflicto entre Poderes de un Estado, el Presidente acordó el 15 de junio de 1870 que no

⁹ ZARCO, *op. cit.*, p.

procedía el auxilio federal, ya que implicaría involucrarse en las cuestiones internas de la entidad. Juárez siempre consideró que estas cuestiones tendrían que ser resueltas por otro poder federal, de carácter mediador, distinto al del Presidente de la República. En 1872 el Presidente inició un proyecto para que fuera el Congreso de la Unión dicho poder moderador.

La cuestión de Jalisco llevó a debate argumentos jurídicos que el Derecho Público de los Estados Unidos ya conocía a través del caso *Luther v. Borden* decidido en 1849. Debido a este caso se fundó la tesis de "no justiciabilidad de las cuestiones políticas"; es decir, que tales cuestiones no podían ser de la competencia de los tribunales sino de órganos políticos. Según el jurista Emilio Velasco:

Los tribunales americanos lo han decidido en este sentido; y, en efecto, la cuestión de saber si un Gobierno de Estado es o no legal es, por su naturaleza, exclusivamente política, y juzgar cuándo el Poder de la Unión deba intervenir en el Estado, por razón de trastornos interiores, es punto cuya resolución toca al poder político depositado en el Congreso y el Presidente. Los Tribunales de la Unión, como autoridades y como Departamento del Gobierno sólo tiene carácter judicial; su misión es decidir casos contenciosos, conforme a la ley, aplicando la Constitución y leyes constitucionales; pero de ninguna manera resolver cuestiones políticas.¹⁰

A partir del conflicto de Jalisco, quedó claro que la medida del auxilio federal no podría resolver los conflictos surgidos entre los Poderes de los Estados.¹¹

¹⁰ "Las cuestiones interiores de los Estados. Artículo IV", en *El País*, Guadalajara, sábado 30 de julio de 1870. tomo X. núm. 17, pp. 1-2.

¹¹ "Iniciativa del Gobierno sobre Auxilio a los Estados conforme al artículo 116 de la Constitución", en *El País*. Guadalajara, 30 de septiembre de 1870, pp. 4-5.

Vallarta como diputado se ocupó de elaborar un acucioso estudio para resolver este problema, que publicó en el mismo año de 1870. El caso Jalisco fue congruente con su posición sostenida anteriormente en el conflicto de Querétaro por lo que, tampoco justificó la intervención federal para dirimir la cuestión política, a pesar de su posición favorable hacia la Legislatura. Al inicio de su estudio, cita el conflicto de Chihuahua, ocurrido en 1865, en el que se había dictaminado que:

La designación del día en que debe comenzar un periodo de sesiones, lo mismo en la Constitución de este Estado que en la de los otros Estados y en general de la República, no impide legalmente, ni ha impedido nunca prácticamente, que se procure reunir y se reúna el Congreso en los días inmediatos, cuando por algunas dificultades de hecho no se ha reunido en el día señalado.¹²

Para Vallarta, la denominada "garantía de la forma republicana del Gobierno" de la doctrina norteamericana, establecida en la sección 4ª del artículo IV de su Constitución, no justificaba la intervención del Gobierno federal en el régimen interior de los Estados. Cita a James Madison en *El Federalista*, número 43, para quien dicha garantía sólo significaba que el Gobierno federal debería garantizar que los Estados mantuvieran regímenes republicanos y que no transformaran sus constituciones para implantar formas de gobierno monárquicas o aristocratizantes.

Por su parte, otro distinguido abogado jalisciense Alfonso Lancaster Jones publicó una *Memoria* en la cual propuso la creación de un

¹² *La cuestión de Jalisco examinada en sus relaciones con el Derecho Constitucional Local y Federal*, por Ignacio L. Vallarta, Diputado por el Estado de Jalisco al Congreso de la Unión. Imprenta de I. Cumplido. México, 1870, p. 15.

tribunal de poderes que decidiera las controversias entre los poderes de un Estado, lo cual constituye un antecedente de la solución judicial que entraña la controversia constitucional. Dicho poder estaría integrado por nueve magistrados, tres provenientes de cada poder, sobre todo para que contuviera la superioridad del Poder Legislativo y evitara que el Gobernador y los Magistrados estuvieran en manos de la Legislatura. En su propuesta afirmó:

Nada más frecuente en el régimen representativo que esas deplorables luchas entre Gobernador y la Cámara en las que, afecciones personales del más odioso género, suelen conjurarse de una y otra parte contra la razón y contra el sentimiento de la conveniencia pública hasta proscribirlas por completo de los Debates Parlamentarios.¹³

En 1869 se plantearon ante el Quinto Congreso Constitucional múltiples cuestiones de gran trascendencia para el derecho constitucional. Complicadas acusaciones contra gobernadores de estado fueron resueltas, como las de Julio M. Cervantes en Querétaro y Antonio Gómez Cuervo en Jalisco, como lo hemos mencionado. De la misma manera, controversias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de Sinaloa y Tamaulipas amenazaron con romper el tenue orden constitucional de la recién reinstaurada República.

El gobernador de Sinaloa, Domingo Rubí, tras de sortear la rebelión de Adolfo Palacio,

¹³ *Memoria sobre el Estado de la Administración Pública, formada por el Ejecutivo del Estado de Jalisco, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución y leída ante la Honorable Legislatura por el Ciudadano Licenciado Alfonso Lancaster Jones, en la sesión del día 6 de mayo del corriente año.* Guadalajara, tipografía de José María Brambila. 1870, p. 43. Lancaster Jones, rinde esta Memoria como Secretario de Gobierno de Antonio Gómez Cuervo.

disputó con la Legislatura del Estado las reformas que había aprobado a la Constitución de ese lugar, sosteniendo una controversia sobre las observaciones del Ejecutivo hacia las reformas constitucionales, que llegó a conocerse en el Congreso de la Unión.¹⁴

Por otra parte, en Tamaulipas, el gobernador Juan José de la Garza fue depuesto por la Legislatura del Estado el 13 de noviembre de 1869, en medio de problemas de seguridad con gavillas que se dedicaban al abigeato.¹⁵

Ante estas situaciones en los estados, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propuso que las cuestiones políticas que perturbaban a los estados fueran resueltas por el propio Congreso, aunque no hubiera texto expreso para hacerlo, pues el artículo relativo al auxilio federal, si bien permitía solucionar la violencia y seguridad interna de los estados, no apoyaba el arbitraje necesario para dirimir las controversias entre poderes constituidos en las entidades federativas.

Otro suceso confirmó la necesidad de resolver los conflictos políticos ocurridos en los estados a partir de la República Restaurada. En San Luis Potosí se dio una enconada lucha entre el gobernador Juan Bustamante y la Legislatura, la cual buscó en repetidas ocasiones fincarle responsabilidad, sobre todo por delitos graves del orden común, hasta que el 21 de abril de 1869 logró el Legislativo estatal declararlo culpable e incluso aprehenderlo.¹⁶

Sin embargo, la naturaleza de conflictos políticos que se dieron con más frecuencia, a

¹⁴ NAKAYAMA, Antonio. *Sinaloa. Un bosquejo de su historia.* Universidad Autónoma de Sinaloa, 1983, p. 312.

¹⁵ SALDÍVAR, Gabriel. *Historia compendiada de Tamaulipas.* México. 1945, p. 249.

¹⁶ VELÁZQUEZ, Primo Feliciano. *Historia de San Luis Potosí*, tomo IV. Archivo Histórico del Estado-Academia de Historia Potosina, 1982, pp. 12-13.

partir de la segunda mitad del siglo diecinueve, fueron de índole electoral, que además resultaban en conflictos armados; por lo cual, el 11 de mayo de 1872 Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra, otorgándole al Congreso, entonces unicameral, facultades para resolver los conflictos políticos internos de los estados. El tema fue debatido prolijamente en las sesiones del 5 y 7 de octubre del referido año, de donde surgió la conclusión de que era necesario un órgano que se encargara de solucionar los conflictos políticos, siendo el Senado el más adecuado.

No obstante, la facultad que se otorgaría al Senado para conocer de los conflictos políticos fue oscurecida, a partir de la sesión del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos, se llegara a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones en cualquier Estado. Por su parte, el diputado José Fernández planteó el 30 de octubre del mismo año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades en conflicto.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado que estaban reinstaurando, como un verdadero "tribunal político" que fungiera no sólo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

Los defensores de los estados, como el jalisciense Robles Gil, propusieron una medida para evitar la intervención federal, y fue que el Poder Judicial del propio Estado fuese quien mediara en las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, según su propuesta del 4 de noviembre de 1874.

Aunque la facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada en la sesión del Congreso el 9 de abril de 1874 y por la mayoría de las Legislaturas de los estados el 16 de septiembre de 1875, nunca se dilucidó en definitiva si esta facultad se aplicaría a los problemas de legitimidad, como lo propusieron Fernández y Martínez de la Torre, o los excluían, como lo sugirieron Robles Gil y Dondé. No obstante, la discusión nos deja a los problemas de legitimidad como los únicos supuestos claros de procedencia en la solución de conflictos políticos, pues la posición de Robles Gil y Dondé sólo niegan tal supuesto sin ofrecer ninguna determinación de procedencia alternativa.

En 1877 los diputados al Congreso de la Unión José Ma. Delgado, Filomeno Mata, José Ma. Vivero e Isidoro Bustamante presentaron formal acusación contra Francisco Mejía por la comunión de delitos oficiales que implicaban la violación a la Ley de Egresos y el Reglamento de distribución de partidas de la Tesorería General de la Federación, además de la posible disposición de caudales públicos para inversiones personales, lo cual podía haber constituido el tipo de peculado.

Mejía que había sido Secretario de Hacienda en la administración de Sebastián Lerdo de Tejada presentó su defensa argumentando violaciones constitucionales a sus garantías procesales, pues había sido detenido durante 40 días sin auto de formal prisión, además de haber estado incomunicado y de considerar insuficientes las pruebas presentadas en su contra. El 2 de junio de 1877 fue abrumadoramente exculpado de los hechos imputados.

Dos años después, en 1879, se daría el caso de las víctimas del 25 de junio en Veracruz que requeriría desplegar una tarea de investi-

gación impresionante por parte de la Suprema Corte de Justicia.

No obstante, no debemos olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró por vez primera investigar hechos políticos el 13 de junio de 1835, cuando el ministro Andrés Quintana Roo presentó al pleno un “voto improvisado” para que se investigara la asonada que se había verificado el día anterior en la ciudad de México, con motivo del enfrentamiento en el zócalo de la ciudad entre federalistas y centralistas. Durante diez días se discutió la petición, la cual fue finalmente desechada: sin embargo, Quintana Roo sostuvo que correspondía a la Suprema Corte la averiguación de los delitos y la imposición de las penas ante una conmoción de esta naturaleza (en verdad, hasta 1900, la Suprema Corte poseía la facultad de investigar los delitos a través de un fiscal, antecedente del Procurador General de la República, que fue separado del Poder Judicial mediante la reforma porfirista de dicho año a la Constitución).

Precisamente antes de esta reforma, el fiscal José Eligio Muñoz pidió el 1º de julio de 1879 a la Suprema Corte, que se esclarecieran los hechos violentos que habían sucedido en el puerto de Veracruz en la noche y madrugada del 25 al 26 de junio de ese mismo año y que habían impactado a la opinión pública. Se trataba de una asonada a bordo del vapor de guerra “La libertad” anclado en ese puerto y que desafectos al régimen de Díaz y del Gobernador del Estado Luis Mier y Terán, se habían levantado en armas. Por supuesto, su posición los hacía sujetos de sedición y cuando fueron aprehendidos, el gobernador decidió sumariamente y sin ninguna formalidad de ley el fusilarlos. Sin embargo, la población al enterarse de los hechos creyó que la represión se

había manifestado en la forma que después fue característica de la dictadura porfirista.

La Suprema Corte en México, interpretando el artículo constitucional a la obligación de los tribunales de administrar justicia en forma expedita, actual artículo 17 constitucional, acordó instruir al juez de distrito en la ciudad de Veracruz, al famoso biógrafo de Juárez, Rafael de Zayas Enríquez, procediese a investigar los hechos y sometiese un informe a la Suprema Corte. Para ello, el juez de distrito interrogó e incluso mandó exhumar los restos de los amotinados, no sin vencer la gran dificultad que las autoridades del Estado y el propio ejército opusieron a sus pesquisas, por lo que el 5 de julio del año referido, el ministro Ezequiel Montes tiene que excitar al Poder Ejecutivo Federal, a través de su Secretario de Justicia, Protasio Tagle, a que colabore diligentemente con la investigación del juez de distrito, tal como se lo impone la Constitución y las leyes. En este delicado momento de las relaciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, Montes le dice al Ejecutivo:

La Corte ha cumplido con sus deberes, pues le incumbe, muy especialmente, la obligación de hacer efectivas las garantías individuales cuidando de que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que los jueces tengan todos los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones. La sospechosa actitud de Díaz al cuestionar las facultades de la Suprema Corte para investigar los hechos violentos hicieron especular que el propio Díaz había teleografiado a Mier y Terán con la orden tristemente célebre de: ¡Máталos en caliente!¹⁷

Por ello, la Corte fue muy cuidadosa de basar su investigación en la función de administrar justicia, Ezequiel Montes le reiteró al Ejecu-

¹⁷ *El Foro*. 18 de julio de 1879.

tivo: "Por el respeto que merecen las garantías del hombre y nuestra Constitución, el Ejecutivo prescinda de las cuestiones de mera fórmula".

La labor del juez de distrito fue ardua y sometida a múltiples presiones, de tal manera que el coronel del ejército M. Cuesta tuvo que ser removido de su cargo por su actitud amenazadora hacia el juez.

El resultado en particular para Veracruz fue que la Corte consignó directamente al gran jurado de la Cámara de Diputados la responsabilidad del gobernador Mier y Terán el 7 de julio de 1879, su causa fue ventilada durante varios meses en el Congreso de la Unión.¹⁸

Esta facultad fue nuevamente utilizada en la investigación que mandó hacer en agosto del mismo año de 1879 sobre hechos violentos ocurridos en la Hacienda La Varita en el Estado de Chihuahua.

Aunque en el siglo XIX no había un fundamento constitucional expreso para investigar violaciones a las garantías individuales, estos primeros casos demuestran que dicha dificultad se desprende de la atribución de la Suprema Corte para administrar justicia de manera pronta y expedita, por lo que ella misma puede iniciar una investigación de esta naturaleza cuando los hechos han conmocionado e importan la violación grave de las garantías individuales. Asimismo, nos muestra el procedimiento seguido que fue a través de un juez de distrito con plena independencia para citar a todo tipo de autoridades y de efectuar cualquier diligencia que sea prudente para la correcta conducción de la investigación; y por último, que el resultado de sus investigaciones, al ser aprobado por el pleno de la Suprema Corte tiene efectos constitutivos y no meramente declarativos, por lo que puede consignarlos ante las autori-

dades que se encargan de aplicar las sanciones respectivas, bien ante el Congreso si son de índole política o bien ante las judiciales si se trata de aplicar las penas correspondientes.

En el mismo año de 1879, la Suprema Corte decidió un juicio de amparo en el cual se argumentaron cuestiones pertinentes a la naturaleza de las resoluciones del Poder Judicial Federal que afectaron las investigaciones de Veracruz y Chihuahua.

El problema constitucional planteado por el caso Medrano se refería a si procedía el juicio de amparo dentro de la sustanciación de otro juicio de amparo contra actos del propio Poder Judicial de la Federación.

Al resolverse el amparo Medrano el 29 septiembre de 1879, la Suprema Corte estaba, en mi opinión, determinando la naturaleza de sus actos, fuesen estos judiciales estrictamente o de investigación: Sobre la Corte no hay según el Código fundamental, otro tribunal que revea sus resoluciones, pues ella es el supremo y final intérprete de la Constitución y su palabra es la última palabra que pueda pronunciarse en materias constitucionales.¹⁹

La presencia del Poder Judicial federal ante las violaciones a las garantías individuales en el concurso de delitos, cuando los actos pudiesen también conocerse ante los tribunales locales, fue también decidida en 1879, cuando el 11 de noviembre se determinó que ante la concurrencia de dos delitos, uno de naturaleza federal, como es la violación grave de garantías individuales y, otro local, se debe acumular la causa ante el juez federal, pues éste tiene exclusiva competencia para conocer de las causas en las que la Federación pueda tener un interés.

¹⁸ *El Foro*. 2 de octubre de 1879.

¹⁹ *El Foro*. Números correspondientes del 29 de octubre al 22 de noviembre de 1879.

LA ETAPA CONTEMPORÁNEA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO, 1917-1940

Un aspecto fundamental consiste en detenernos en las causales del derecho constitucional mexicano, para la procedencia del juicio político. Existe una diferencia de tratamiento entre el presidente, los demás funcionarios federales que detalla el artículo 108 constitucional entre los que se encuentran los "miembros" del Poder Judicial federal y los funcionarios locales.

El Presidente de la República es irresponsable políticamente desde 1917, por lo que no procede el juicio político durante el tiempo de su encargo. Nunca hemos tenido el caso de juzgamiento a un ex presidente, lo cual no estaría excluido por la Constitución, aunque el único precedente que tenemos es el de ex gobernadores que han sido juzgados políticamente después de su mandato, como fue el caso de José Guadalupe Zuno en 1927, a quien se le inhabilitó para ocupar cargos públicos en el Estado de Jalisco por más de siete años.

El Presidente de México sólo mantiene una responsabilidad penal acotada durante el tiempo de su encargo, pues según el artículo 108 constitucional sólo puede ser acusado de traición a la Patria y de delitos graves.²⁰

²⁰ El único intento por determinar legislativamente los contenidos de estos delitos lo elaboró Álvaro Obregón, al principio de su periodo presidencial en 1923, pero él mismo abandonó más adelante su iniciativa, por lo que en tanto no se expidan las leyes relativas como acertadamente lo sugirió Felipe Tena Ramírez, se entenderán esos delitos en los términos del código penal federal.

la naturaleza de conflictos políticos que se dieron con más frecuencia, a partir de la segunda mitad del siglo diecinueve, fueron de índole electoral, que además resultaban en conflictos armados; por lo cual, el 11 de mayo de 1872 Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra

Fue Venustiano Carranza quien eliminó desde su proyecto de reformas constitucionales la referencia al Presidente como sujeto de responsabilidad por violación a la Constitución y las leyes federales, pues consideró que dicha responsabilidad política sometía al Poder Ejecutivo a la discrecionalidad del Congreso.²¹ Los estados siguieron el mismo modelo de Carranza y en sus constituciones prevaleció también la irresponsabilidad política de sus gobernadores, respecto de la responsabilidad local; en la actualidad, sólo la Constitución de Veracruz (del 3 de febrero del año 2000) rescata esa tradición de control constitucional.

Un hecho muy importante que debe precisarse respecto al juicio político de los funcionarios públicos, es que éste no procede por la mera expresión de las ideas, según la frase final de la fracción I, artículo 109 constitucional. Esta

²¹ Quizá su justificación para proceder así fue la experiencia de Benito Juárez en tiempos revolucionarios, parecidos a los que él estaba viviendo, pues el Congreso llegó a solicitarle su renuncia; pero también por estar muy reciente en la memoria los sucesos de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión que desconoció a Francisco I. Madero, por lo que durante los difíciles años de la consolidación de la Revolución Constitucionalista, Carranza no ha de haber querido tomar el riesgo de ser sometido al Congreso, que mostró gran independencia desde las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, eliminando la responsabilidad política del Presidente. Aunque históricamente es entendible este hecho, la realidad es que un Presidente puede violentar la Constitución federal sin ninguna responsabilidad durante su desempeño, lo cual es contrario al sistema presidencial, a la supremacía constitucional y al Estado de Derecho.

disposición resulta del mayor interés, porque cubre la libertad de expresión de las autoridades del país; su interpretación está todavía por hacerse, pero debe partir del hecho de que se trata de la libre expresión de ideas relacionadas con su cargo o función, y no la repetición de la libertad de expresión genérica de que gozan todas las personas en nuestra nación.

Las ideas vertidas en el trabajo colectivo de un Congreso o un tribunal Colegiado como la Suprema Corte, son opiniones interpretativas en el ejercicio de sus respectivas funciones que no deben ser sometidas a juicio político. Es notorio señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1908, desde ese entonces, consideró este principio cuando estableció que ninguna opinión judicial podría ser objeto de responsabilidad política. Incluso las opiniones de los jueces de Distrito o de los magistrados Unitarios de Circuito no debieron ser objeto de responsabilidad política en cuanto al fondo de la resolución.

Conviene precisar el procedimiento a que están sometidos los servidores públicos locales al juicio político por violaciones a la Constitución y leyes federales, no así a los tratados internacionales. Desde 1824 hasta 1983, tales servidores fueron sometidos al escrutinio del Congreso de la Unión para hacer respetar la Constitución federal infringida por alguno de ellos. Es decir, la protección de la Constitución federal, a través del juicio político, estaba encomendada a un órgano federal: tal como continúa estando mediante el juicio de amparo. Sin embargo, esta congruente medida fue abusada en ocasiones y, sobre todo, los gobernadores fueron sometidos a la discrecionalidad de un órgano político como el Congreso que, en muchas ocasiones, respondía ante los deseos del presidente en turno.

Para evitar esta intervención federal, en 1983 se reformó el artículo 110 constitucional, para establecer que los juicios políticos a los servidores públicos locales; no obstante, la infracción fuera a la Constitución y leyes federales, sería decidida en última instancia por las Legislaturas de los Estados, reduciendo así el papel del Congreso de la Unión a una mera instancia investigadora sin poderes vinculatorios en su resolución.

Por lo que respecta a lo que se llamaba "delitos oficiales", término ya abandonado en nuestros días, esto ha provocado malos entendidos; de acuerdo a la promulgación de la Constitución Americana de 1787, las únicas sanciones aplicables del juicio político (*impeachment*) han consistido en la remoción del cargo y en ciertos casos, en la inhabilitación para ocupar otros cargos por determinado tiempo. Estas sanciones también son las únicas previstas en la legislación mexicana.

En México, la responsabilidad política no es un instrumento propio e independiente del Congreso, como sucede en los Estados Unidos, sino que es una especie de ritual elaborado para legitimar una decisión política, sea ésta justa o injusta, manipulado hábilmente por el Presidente de la República, a través de la disciplina del partido político.

El ya citado caso del gobernador Zuno de Jalisco ilustra lo anterior, pues en pleno Maximato se le aplicó la consigna de fincarle responsabilidad política, consistente en la violación al municipio libre, con la consabida pena aplicada.

Para esas mismas fechas, en octubre de 1927 se discute el dictamen de la Comisión del Senado para separar de manera definitiva en sus funciones de senador a Víctorio Góngora (Veracruz), Anastasio Meneses (Tlaxcala) y Jesús Azuara (Hidalgo) por haber estado coludido

con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles. En esa sesión el senador González y González preguntó sobre si este procedimiento de expulsión se había utilizado con anterioridad en la Cámara de Diputados ya que “la representación de un representante popular, dice la Constitución, no se le puede quitar sino por medio del Gran Jurado. Si este procedimiento se puede suplir por el acuerdo de la Asamblea, quiero que se discuta este punto –aseveró el senador– para saber si estamos de acuerdo con él”. La contestación provino del senador Robledo quien, aunque aceptó en sus términos lo dicho por González, “tratándose de cualquier otro delito, menos cuando es público y notorio el de rebelión, que ahorra al Senado el juicio ante el Gran Jurado”. Robledo agregó: “Soy de la opinión que deben consignarse al Gran Jurado todas las faltas cometidas por los senadores, *menos en el caso de rebelión*, el que debe resolverse de manera urgente, porque es un hecho público y notorio y porque debe ponérsele remedio con medidas radicales en la Cámara”.

De esta manera fue aprobado el dictamen de expulsión y fue desechado el “acto ocioso” del juicio político.

Algunos años después, en septiembre de 1935 se acordó en forma sumaria la expulsión de diecisiete diputados por su conexión con Elías Calles. Este procedimiento se refrendó el 14 de diciembre de ese mismo año, por el patético caso de cinco senadores culpados del delito de sedición. Los senadores Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante había acudido al aeropuerto a recibir al “jefe máximo”. Los senadores al ser interpelados por el único acusado que se encontraba, el senador Bandala, para que expresaran los actos sediciosos en que habían incurrido, no pudieron determinar ninguno. Convencido Bandala

de que estaba enfrentándose a un hecho consumado por flagrante violación al sistema constitucional de responsabilidad, no pudo más que exclamar que la decisión del Senado de expulsarlo era una injusticia, pero que la acataría, saliéndose del salón de sesiones.

Estos casos ilustran los extremos de la naturaleza política de la responsabilidad de los funcionarios. No obstante, son de considerarse como casos patológicos de esa responsabilidad, pues la ley debe detener los violentos procedimientos que la lucha de facciones suscita. Para que haya un efectivo sistema de responsabilidad, debe prescindirse del control real del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, con objeto de que el procedimiento por observarse ante las dos Cámaras deje de ser un ritual de formalismo para convertirse en una efectiva garantía del fuero constitucional.

Un elemento que no debemos olvidar, es que el llamado “fuero” no es un privilegio, ni siquiera como inmunidad, sino tan sólo como una prelación de competencia. En mi concepto, el fuero es un atributo del cargo, es una consecuencia del mismo por disposición constitucional, si el cargo es renunciable o susceptible de suspensión o licencias, forzosamente lo es el fuero.

El problema de los fueros de guerra y constitucional para nombrar los existentes –actualmente el primero ya en discusión por la Suprema Corte–, y el eclesiástico y de comercio para designar a los ya extintos, se reduce a saber, en caso de conflicto, cuáles son los tribunales competentes para resolverlo. Una característica común de los fueros implica reglas de competencia en razón de los sujetos. El fuero, en su concepción moderna, implica la aplicación de reglas, generalmente punitivas o sancionadoras, a un individuo perteneciente a cierto cuerpo o grupo.

El respeto por los fueros de los servidores públicos debe implicar no sólo el cuidado de las formalidades previstas, sino también la existencia de medios coactivos para los supuestos de su violación. La doctrina de la Constitución de 1857 sostenía y aprobaba la disposición del artículo 1043 del Código Penal de 1871, mediante la cual se sancionaba con destitución del cargo y pago de multa al juez o

El respeto por los fueros de los servidores públicos debe implicar no sólo el cuidado de las formalidades previstas, sino también la existencia de medios coactivos para los supuestos de su violación

magistrado que por causa de delitos comunes procediera contra los funcionarios con fuero sin que haya precedido el desafuero. Esta disposición, aunque buena en su concepción, resulta corta en su alcance ya que las violaciones al fuero constitucional mayormente no provienen de los jueces, sino de las autoridades administrativas, tanto locales como federales. Para asegurar el respeto al fuero constitucional debe entonces procurarse que se instituyan medidas sancionadoras para estas autoridades. Al respecto, podría pensarse en considerarse como causal de responsabilidad política, la violación del fuero constitucional.²²

²² En este caso se encontraría el del diputado Isaac Arriaga, quien fue detenido en Morelia, Michoacán, por supuesta incitación a la rebelión e injurias contra el gobernador Pascual Ortiz Rubio hacia 1918; el diputado Cayetano Andrade solicitó a la Comisión Permanente, el 10 de agosto de 1918, que el Congreso hiciera lo necesario para hacer respetar el fuero del diputado. El acuerdo de la Comisión fue no en el sentido de actuar en ejercicio de las funciones de Congreso para hacer respetar el fuero de uno de sus integrantes y preservar así la inmunidad parlamentaria, sino la designación de una Comisión encabezada por Juan Sánchez Ancona para solicitar al presidente su intervención ante las autoridades de Michoacán y otorgarle la libertad al diputado. Carranza manifestó a la Comisión que, en virtud de que el Procurador General de Justicia

Algo que también quedó bien definido desde la Constitución de 1917, es que el procedimiento de desafuero no prejuzga sobre la responsabilidad penal del funcionario; la consecuencia de una decisión de desafuero es la suspensión del cargo del funcionario encausado y su sometimiento al tribunal penal conforma a lo determinado por el artículo 38, fracción II de la Constitución que establece

la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, y en consecuencia, de los funcionarios, por estar sujeto a un proceso criminal y por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Sin embargo, la suspensión no es la remoción del cargo, ya que ésta procede por sentencia ejecutoriada.

del estado ya había ejecutado la acción penal en su contra, tocaba al diputado ejercer sus defensas ante los tribunales competentes. No obstante que se violaba de manera fragante la Constitución, se confiaba en las defensas que adujera el encausado a título particular. De no haber sido por el amparo promovido por Francisco J. Mújica a favor de Arriaga, éste hubiera sido fusilado. De esta manera se atacaban con medios para proteger garantías individuales, las violaciones contra el fuero constitucional que menoscaban de manera directa nuestras instituciones republicanas.

Otro caso similar se presentó con el gobernador de Guerrero, el general Silvestre Mariscal, quien hacia fines de 1917 solicitó licencia a la Legislatura para tramitar un empréstito en la ciudad de México. En enero de 1918 fue detenido por diversos cargos de índole militar y consignado ante el Tribunal Militar. En este caso se enfrentaron dos fueros: el militar y el constitucional. Para agosto de ese año se argumentó que la licencia de Legislatura le suspendía el fuero, pues no era un gobernador en funciones, ya que el gobernador interino era quien sí era depositario del fuero constitucional.

Los ataques al municipio libre son una de las más claras causales de responsabilidad política, y se han empleado estos argumentos en los casos de desaparición de poderes en Durango (1931), Colima (1935), Sonora (1935), Guerrero (1941) y Guanajuato (1946).

LA SEGUNDA ETAPA CONTEMPORÁNEA DEL JUICIO POLÍTICO. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS POLÍTICOS 1940-1982

El 28 de febrero de 1940 el Presidente de la República publica la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales. Se establecía que le corresponde a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero, pero no debe someter directamente al funcionario desafuero ante los órganos jurisdiccionales; esto era un error hasta la reforma constitucional del artículo 111 de 1983, cuando fue subsanado en los siguientes términos: "Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley".²³ Reiteramos que la ley de 1940 provocaba confusiones entre la naturaleza de los delitos oficiales y comunes, esta ley tipificaba los delitos cualificados en razón del sujeto activo, e incluía algunos delitos cometidos por funcionarios así como los delitos oficiales; la ley de 1982 eliminó la referencia a los delitos en atención al sujeto activo y su tipificación se dejó al Código Penal según la reformas aprobadas el 5 de enero de 1983, en las cuales se asigna el título décimo del Código para la determinación de la

tipicidad de los delitos cometidos por servidores públicos.

Es interesante señalar que en esta etapa se propuso una reforma constitucional que mereció una buena acogida, pero fue una de las pocas iniciativas presidenciales que no ha prosperado. El 7 de octubre de 1947 Miguel Alemán propuso reformas a los artículos constitucionales sobre responsabilidad de funcionarios. Entre las modificaciones planteadas resaltan:

- a) Procedencia del juicio político sobre "infracciones contra la organización y seguridad de la Nación" en lugar de las infracciones a la Constitución y a las leyes federales. De esta manera, se reducen considerablemente las causas por las cuales pueden ser enjuiciados políticamente los funcionarios.
- b) Se incluye al jefe del Departamento del Distrito Federal, actual jefe de gobierno, como sujeto de responsabilidad.
- c) Se amplía el periodo de disfrute del fuero del presidente haciéndose efectivo desde la declaratoria de elección.
- d) Se aumentan las causales de responsabilidad presidencial a los atentados contra el "legítimo funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial".
- e) Se establece la regla de la mayoría del número total de los miembros de la Cámara para proceder la formal acusación ante el Senado, en casos de responsabilidad oficial.
- f) Se equipara la suspensión del fuero a todo caso en el cual se llame a los suplentes para entrar en funciones tratándose de miembros del Congreso.

El ministro Franco Carreño elaboró la ponencia para ser aprobada por el pleno y en ella consultaba que en los partidos políticos y ciudadanos particulares carecían de legitimación para plantear la solicitud de investigación ante la Suprema Corte y que, en materia electoral, el Poder Judicial Federal carece de facultades para

²³ El 4 de enero de 1980 fue expedida una nueva Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, y un par de años después se emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982).

anular el resultado de las elecciones sean federales o estatales.

El ministro Fernando de la Fuente caracterizó a la función de investigación como de naturaleza mixta: judicial y política.²⁴

Si bien en estos casos, la Suprema Corte desechó la investigación porque no había sido solicitada por quienes constitucionalmente están legitimados para hacerlo,²⁵ tratándose de violaciones a derechos humanos, aunque imbricados en cuestiones electorales, la Suprema Corte ha mostrado una tendencia a investigarlos, como sucedió en el caso de León, Guanajuato, donde los ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles fueron comisionados a investigar los hechos violentos que se dieron alrededor de las elecciones municipales de 1946.

El primer supuesto es una función judicial de índole política, mientras que la segunda es de colaboración al Poder Legislativo.

LA TERCERA ETAPA (A PARTIR DE 1982): POSIBLE FIN DEL JUICIO POLÍTICO Y SURGIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL *A POSTERIORI*

A partir de la publicación de la ya citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre de 1982, se inició una nueva etapa, ahora con el predominio de la "declaración de procedencia" (desafuero) sobre el juicio político, y que inició la modalidad de fincar responsabilidad penal del funcionario después de haber concluido su encargo, es decir, la responsabilidad penal *a posteriori*. Uno de los casos que se han presentado bajo esta nueva Ley Federal, es el de Jorge Díaz Serrano, decidido en vía de desafuero el 30 de julio de 1983.

²⁴ MACHORRO, *op. cit.*, p. 41.

²⁵ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, parte I. Tesis 117, p. 227.

La referida ley de 1983 eliminó la palabra "fuero" para evitar así la connotación de privilegio o inmunidad a favor del servidor público. La declaración de procedencia es una expresión neutral que tiene sus antecedentes en la práctica del Congreso de decidir en el sentido de "haber o no lugar a proceder" en contra de un funcionario y que se establece en el primer párrafo del artículo 111 constitucional. Por otra parte, el mismo artículo dispone que la resolución de la Cámara *no prejuzga los fundamentos de la imputación*, lo cual ha sido un principio tradicionalmente aceptado. Es de considerarse que toda averiguación y valoración de los elementos probatorios, que acrediten supuestos hechos delictivos, implica efectivamente una decisión de naturaleza muy similar a las acordadas por un juez.

La existencia de un procedimiento jurisdiccional no supone que el Congreso se convierta en juez para transformarse de "mal legislador en peor juez", ya que el juez decide formal y materialmente sobre la culpabilidad.

Perjudica tanto a la Nación la ausencia de responsabilidad como el abuso de la misma. La justicia política es así tan compleja como la administración de justicia en general.

La responsabilidad política que ha aplicado el Congreso de la Unión se ha unido a la función de la Suprema Corte de Justicia, bien como juez o autoridad investigadora, en los orígenes de los juicios políticos. La delimitación de funciones, el procedimiento de responsabilidad política y los recursos en esta materia están todavía por definirse, como muchos otros aspectos institucionales de nuestro país, por lo que una nueva Constitución debe prever y contener la riqueza de los precedentes sobre los juicios políticos que se dieron durante el siglo XIX y que también se presentaron en el siglo pasado.*lex*

EL CRISTAL DE MELISSA

RAMÓN OJEDA MESTRE

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Administración Pública (Manchester University). Áreas de especialización: Derecho Ambiental; Derecho Administrativo; Contratos Gubernamentales; Práctica y Procesos Legislativos; Relaciones Gubernamentales

Al llegar a Corinto se arrepintió por segunda vez de haberse escapado de su casa. En realidad, no era que hubiese huido de su hogar, sino que había tomado distancia existencial de todo. Ni Ángel, su mejor amigo, supo que iría tan lejos y menos aún se atrevió a contárselo a Natalia, su confidente. A su madrina, con la que ya llevaba viviendo más de dos años, le dijo lo mismo que a todos en su trabajo y en la escuela: “me voy a ir un tiempo al pueblo y los voy a extrañar porque allí todavía no llega el celular”, de esa manera a nadie le sorprendería perder toda comunicación con ella y los que tuvieran alguna curiosidad o interés pensarían en que estaba Ixtaczoquitlán¹ o algo así, puesto que ni el nombre de esa comunidad recordarían.

No se había escapado de su casa, aunque a su madrina le llamó la atención que sólo llevara una pequeña mochila casi vacía, pero Melissa explicó que allá en el pueblo tenía ropa y que era diferente a la que se utilizaba por acá.

¹ Lugar de lodo blanco en idioma náhuatl.

Nadie supo que a su amigo el *concierge*² del hotel donde trabajó arduamente durante dos años, le había dejado a guardar una maleta con ropa acumulada durante meses y que recogió el día anterior diciéndole a George el *concierge* que se iba a su pueblo de Huitzilán para estar un tiempo largo. Con frecuencia, a cada persona que conocía le decía un nombre diferente del pueblo de donde ella había salido. A nadie le importaba.

Pero al llegar al estrecho de Corinto, en la región del Peloponeso en Grecia, pareció despertar de repente y darse cuenta de la barbaridad que había hecho. Aquí en Grecia no tenía amigos, familiares o conocidos. Peor aún, desde luego no hablaba griego y su inglés era pésimo. "Para acabarla de amolar", dijo para sí misma, sólo le quedaban en su luida cangurera escasos sesenta y ocho euros que quizá no le alcanzarían para llegar hasta Epidaurós, la tierra de Aesclepión o Esculapio, el mitológico o legendario médico del que alguna vez había escuchado historias fascinantes de labios de su padre quien murió o desapareció cuando ella apenas tenía doce o catorce años.

Tampoco era Melissa su verdadero nombre. Le había gustado llamarse así porque en la sala de estar de los huéspedes del hotel había un libro que se llamaba *El Cuarteto de Alejandría*, de Lawrence Durrell, compuesto por cuatro tomos que eran *Justine*, *Clea*, *Balthazar* y *Mountolive*. Ella sólo leyó el primer tomo que era *Justine* y quedó fascinada y ahí fue donde descubrió el mágico nombre de Melissa que había de ser su fortuna o tal vez su desdicha.

² Usado desde el siglo XII en Francia este vocablo para designar a un custodio de un castillo o propiedad, un servicio que en muchos casos los propios hoteles ofrecen y promocionan a sus huéspedes para gestionar, asesorar y facilitar sus requerimientos.

Su padre le puso como nombre de pila Filadelfa y le explicó, cuando era niña, que era un nombre muy bonito, que era griego clásico y que significaba amiga de Delfos donde estaba el oráculo, donde estaba la sabiduría del lugar sagrado de Grecia dedicado a Apolo, dios de la música y de la medicina, era un lugar de los dioses al pie del Monte Parnaso. La verdad es que ella no entendió nada de eso, pero el cariño con que se lo había contado su padre había quedado grabado en su mente infantil.

A su madre no la recordaba pues había muerto cuando ella nació, pero sí tenía presente que Filadelfa en realidad significaba amor a su hermano: *Fileo* amor y *Adelfos* hermano y todas esas cosas hicieron que el único país con el que ella soñara en su infancia y adolescencia fuera precisamente Grecia, que para su inquietud anhelante era sinónimo del mundo o del universo. Corinto era un lugar pequeño pero impresionante por la cantidad de barcos que cruzaban y ella no había visto nunca antes algo parecido a pesar de que desde el hotel donde trabajaba se veían los cruceros enormes que llegaban casi cada semana.

Pero el brusco enfrenón del autobús de segunda, sin aire acondicionado, antes de chocar con esa carreta del campesino en plena entrada a Corinto la hizo sentir como un rayo o un calambre o algo que la hizo reaccionar y decir: *Fili* (así le decían sus amigas del pueblo) *Fili, qué pendeja eres*. Y sintió que el mundo se le venía encima. Todo había sido un error.

¿Qué demonios estoy haciendo aquí?, llevaba más de tres días comiendo sobresitos de azúcar que se agenciaba de todos los restaurantes o cafeterías por donde pasaba y todas las galletas y cuadritos de mantequilla que se había guardado en el trayecto de México a Frankfurt y de Frankfurt a Atenas. Tomó tanta agua y refrescos en el avión, que casi no pudo

dormir en las once horas de vuelo por tantas veces que tuvo que ir al baño.

Pero ya aquí en el autobús, este horrible pero mágico museo rodante, donde parecía que todas las mujeres y los hombres hablaban idiomas diferentes y en el que unos parecían sirios, otros turcos, algunas rumanas, otros serbios y casi todos judíos, según lo imaginaba ella, porque no tenía ni la menor idea de cómo vestían y hablaban todas las personas de esas nacionalidades o culturas, pero Melissa era inteligente y observadora y se daba cuenta de que físicamente eran distintas, que eran de diferentes razas, que hablaban distinto y, sobre todo, aunque se quedaran callados o calladas, vestían ropas maravillosas y diversas.

Al igual que todos los pasajeros, tuvo que bajar del autobús para esperar a la policía y decidieran que hacer con el accidente, puesto que uno de los dos bueyes de la carreta había quedado muy malherido y cuando el policía llegó lo primero que hizo fue sacar de la funda tamaño pistolón y darle un balazo en la cerviz al pobre animal para que no siguiera sufriendo.

No entendía lo que les había dicho el chofer que estaba más pálido que una flor de alcatraz, pero ella intuitivamente siguió al grupo y vio que todos se empezaron a servir de comer alegremente de una especie de bufete variado, en cuyas vasijas de barro había lo mismo ensalada de rojo jitomate fresco, lechuga, cebolla y aceitunas negras, que pedazos de puerco asado, unas largas costillas de cordero y piernas de pollos que pareciera que hubieran ido toda su vida al gimnasio avícola pues nunca había visto unos muslos tan gordos de gallina, pato o lo que fuera. Trataba de entender los precios, pero no captaba nada porque todo estaba escrito en cirílico o griego.

Pero Melissa observaba, como si de repente se hubiera convertido en águila o halcón,

o en jaguar como los que había en su pueblo de origen y se percató que todos se servían comida a lo bárbaro y refrescos, cervezas o vinos a discreción y nadie pagaba y rápidamente dedujo que la cuenta, valga la expresión, iba por cuenta de la compañía de autobuses porque todos enseñaban el boleto a la dependiente y sonreían. Llenó dos platos bien copados y surtidos y se adueñó del vaso más grande de limonada que había. Se sentó en el primer lugar que encontró vacío.

Esa fue la decisión que cambió su destino, lo sabría, o lo entendería, años después. Si se hubiera sentado junto a otra persona no hubiera ocurrido el milagro. O la tragedia. O ambas cosas. Melissa nunca lograría llegar a la antigua Epidaurus y conocer el Templo de Esculapio y el teatro. El teatro de Epidaurus semicircular, en la Argólida, que era el sitio donde se celebraban los Asclepeian que eran concursos en honor del médico Esculapio. Melissa leyó que el de Epidaurus era el teatro de mayor antigüedad y con mejor acústica del mundo, diseñado por el arquitecto Policleteo 400 años A.C. y que era el destino o la meta geográfica que ella se había propuesto para iniciar su nueva vida y, si tenía suerte, vería algunas de las actuaciones o representaciones de grandes actrices griegas interpretando obras de Sófocles o de Aristóteles. Nunca llegaría.

Si hubiera volteado hacia la derecha para platicar a señas con la señora canosa y cara de bondad, toda su vida hubiera sido diferente de allí en adelante, pero su instinto, su debilidad, su hormona de veintidós años o su suerte, hicieron que volteara hacia su izquierda y de manera automática le dijo al tipo: "buen provecho" en idioma español. El griego le contestó *¿What?, Sorry*, dijo ella *I was speaking in Spanish*.

¿Are you from Spain?, No, I am from México y de repente, en un paupérrimo inglés de ambos, se encontraron riendo y platicando entretenidamente, ella sintió como si lo hubiera conocido desde toda la vida y le dijo su verdadero nombre: Filadelfa, Filadelfa López, pero todos me dicen Fili y cuando él la miró sonriente le declamó su propio nombre: Aristóteles Mbekas, soy griego, pero tú también eres griega, porque tu nombre es de mi país y Melissa empezó a contarle toda la historia de su padre, de su infancia, de su pueblo y de su nombre.

Años después, entendería porqué afirmaban los sabios que "infancia es destino" y también porqué en la iglesia de su pueblo, cuando todavía los curas hablaban en latín, el párroco le había dicho delante de su papá "*Nómina est númina*". El nombre es esencia y magia. El nombre es numen y numen es la inspiración que siente el artista, lo que anima, favorece o troquela la creación o composición de obras de arte. Pero Numen es también la divinidad de la mitología clásica que protegía lugares, en el sentido en que el poeta Salvador Díaz Mirón utilizó en su poema *A Gloria*, la palabra numen.

Aristóteles Mbekas le platicó que él trabajaba para una Fundación o algo parecido, que ayudaba a los refugiados a tener alimento básico, un techo dónde guarecerse y mínimas condiciones de asepsia para sus niños pequeños, ya que estaban llegando a Europa muchos migrantes de todas partes del África por el mediterráneo e incluso algunos de Albania o de países eslavos.

Fue entonces donde Melissa pronunció, las peores palabras de su vida, pero que le salieron del corazón o no sé de dónde: "me gus-

El nombre es esencia y magia. El nombre es numen y numen es la inspiración que siente el artista, lo que anima, favorece o troquela la creación o composición de obras de arte

taría auxiliarte"; ha de ser muy hermoso ayudar a la gente por amor, por compasión o por sentido humanitario, pensó mientras su rostro moreno transmitía dulzura y luz.

Aris era un buen muchacho, romántico y desprendido, pero que se había apasionado por las tareas filantrópicas y la *Fundación Eleftheria Costopoulos*³ lo había contratado porque

se veía activo, simpático y de buen corazón y además era huérfano egresado del hospicio de Atenas, pero había sido apadrinado por uno de los comerciantes más acaudalados del Pireo.

¿Te gustaría venir conmigo?, te presentaré a los de la Fundación y te contratarán de inmediato, estoy seguro. Melissa ya tenía puesto el piloto automático y se olvidó de que quería ir a Epidauros y de todo lo que era su vida y su sueño. Contestó desde el fondo de su alma: "desde luego que me voy contigo", ha de ser emocionante servir a todas esas personas que sufren al tener que salir de sus países y pensó en ella misma o en los millones de mexicanos que han tenido que emigrar a los Estados Unidos en busca de sustento y que hoy son vistos por Donald Trump como viles delincuentes y a dos de sus tíos ya los había regresado para Zongolica de donde eran originarios.

Let's go back to Athens, le dijo Aris sonriendo suavemente. (Ya para ese momento él era Aris para ella y ella era Fili para él). Esperaron allí mismo el primer camión de Corinto para Atenas y se sirvieron un gran platillo de postres y doble café griego cargado. Melissa insistió en pagar los €7.50 de su propio boleto de camión, como para marcar una hipotética línea

³ Ελευθερία Κοστοπούλου Ίδρυμα

de independencia, pero la suerte ya estaba echada.⁴

Llegaron al atardecer y nunca el mar Egeo le volvió a parecer tan hermoso a Melissa como ese día, ni al Partenón, luciendo en todo su esplendor en la Acrópolis, lo olvidaría nunca. Aris le dijo que se quedarían en su departamento justo en el barrio de Plakas. Ella seguía con el piloto automático y recordando el cuadrado que tenía en su casa que decía: *"Follow your dreams whatever they lead"*. Sin embargo, había olvidado el consejo de su abuelo: *Nunca cambies camino por vereda*.

Al amanecer, la despertó el delicioso olor de café que Aris había preparado y se levantó con una alegría que no sentía desde hacía muchos años. Miró por la ventana del departamentito del cuarto piso y Atenas lucía radiante con ese sol único. Sin que ella se diera cuenta, Aris había bajado sigilosamente a la panadería y trajo unos *croissants* que le supieron a gloria con el café.

Corrieron y tomaron el metro hacia la Fundación y en menos de una hora Melissa había sido contratada como enlace con los refugiados de habla hispana, principalmente de

⁴ *Alea jacta est*. La noche del 11 al 12 de enero del año 49 AC, Julio César (Procónsul de las Galias en aquel momento) se detuvo un instante ante el río Rubicón atormentado por las dudas.

El río marcaba el límite del poder del gobernador de las Galias y cruzarlo con su ejército y adentrarse en Italia significaba saltarse la legalidad, declararse enemigo de la República e iniciar la guerra civil.

Según su biógrafo Suetonio en su libro *"Las vidas de los doce Césares"* fue en aquel momento cuando Cesar pronunció la frase arengando a sus tropas a entrar en Italia: "La suerte está echada".

Sin embargo. Plutarco en su *"Vidas Paralelas"* sostiene que la frase que realmente pronunció fue *"Anerriphthô Kubos"* del dramaturgo griego Plutarco, el favorito del César, que significa "Que empiece el juego".

Marruecos o latinoamericanos que también llegaban de vez en cuando del Ecuador o de Centroamérica. Se sentía inmensamente dichosa. El sueldo que le asignaron fue de 300 euros a la semana más viáticos. Y recibiría un entrenamiento allí mismo, a partir de ya, de una semana. Aristóteles Mbekas fue enviado tres días después a atender un problema urgente a la costa norte pues había un altercado con la policía y 27 inmigrantes africanos. Le dijo a Melissa que regresaría por la noche, pero que por las dudas le dejaba la llave del departamento para que ella fuera a descansar cuando terminara la jornada.

Las cosas se pusieron feas entre los africanos, que se hicieron de palabras y de golpes con la policía y para la hora que llegó Aristóteles Mbekas con su camisa y chaleco *ad hoc*, con los logotipos conocidos de la Fundación, ya hasta los de la ayuda humanitaria de la ONU estaban intervinando, pero su representante, un canadiense que no tenía experiencia, agravó las cosas y dos de los africanos quisieron escapar corriendo, la policía les marcó el alto a gritos en idioma griego que ellos no entendían y Aris, al tratar de alcanzar a uno de ellos, recibió un balazo de la policía portuaria, justo en la cabeza y falleció en segundos, aunque el africano logró escapar entre las calles cercanas al puerto porque la policía horrorizada por el error de matar a un coterráneo sabía que recibiría el repudio nacional.

Hoy han pasado ya cinco años de aquella tragedia y junto al cristal de colores que le regaló su abuela, Melissa le cuenta al pequeño Aris, que su padre murió como un héroe y que en la Fundación hay una placa que lleva su nombre y que cuando aprenda a leer lo llevará para que la vea. A Melissa todo mundo la adora en la Fundación por lo apasionado de su trabajo y entrega y ella a todo mundo le habla de México y lo maravilloso que es su pueblo. Pronto regresará, dice.

Continuará...*lex*

EL PADRINAZGO: UNA INSTITUCIÓN JURÍDICA PARA LA ASISTENCIA SOCIAL

VELIA PATRICIA BARRAGÁN CISNEROS

Doctora en Derecho por la UNAM. Asesora Académica de la Universidad Judicial del Poder Judicial del Estado de Durango

*Si acaso doblares la vara de la justicia,
no sea con el peso de la dádiva
sino con el peso de la misericordia.*

Miguel de Cervantes

1. ORIGEN DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO

Con la Ley Juárez de 23 de noviembre de 1855 dio inicio el gran conflicto entre el clero católico y el Estado mexicano. Dicha ley suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil, y declaró renunciable el primero para los delitos comunes,¹ afectando fuertemente los intereses clericales.

Vendría después la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que afectaba los importantes negocios que la Iglesia católica detentaba ya que establecía la prohibición de que cualquier corporación civil o eclesiástica tuviera capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces; tampoco podía retener su usufructo, exceptuándose los edificios destinados directa o inmediatamente a servicio u objeto de la institución tales como conventos, palacios episcopales, colegios, hospitales y hospicios. Es importante señalar que hasta este momento era a través de esta Iglesia que en nuestro país se daba auxilio a los enfermos, a

los huérfanos y a los pobres, de manera institucionalizada y permanente.

Por último, "... la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, acerca de los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones, previno que en los bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros de los pobres no se cobraran estipendios; castigaba el abuso de cobrar a los pobres, y si la autoridad eclesiástica denegaba por falta de pago la orden para un entierro, la autoridad civil local podía disponer lo contrario".²

Estas leyes fueron retomadas al elaborarse la Constitución de 1857, es decir, por mandato constitucional el clero en mención perdía así los grandes privilegios que había detentado desde siglos atrás, lo cual motivó que para finales de 1857 algunos integrantes del Partido Conservador, apoyados por personajes del Partido Liberal, dieron un golpe de Estado "en el que se anulaba toda la legislación liberal, dando inicio a una contienda motivada por cuestiones religiosas: la Guerra de Reforma o de Tres Años". Al efecto, explica Patiño Reyes³ que el alumbramiento de este texto constitucional fue excusa para que el arzobispo de México prohibiera a los católicos que la juraran ade-

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 491.

² *Ibidem*.

³ PATIÑO REYES, Alberto, *Libertad religiosa y principio de cooperación en Hispanoamérica*, Ed. UNAM, México, 2011, pp. 71-72.

más, Pío IX, en la encíclica *Quanta Cura*, condenó su contenido antirreligioso.

Las consecuencias mediatas de la nueva regulación de Estado fueron que hospitales, hospicios y demás casas de beneficencia a cargo de la Iglesia pasaron a ser responsabilidad estatal.

Se afirma que "El proceso de secularización subsiguiente a la reforma protestante, en los países en los que esta reforma triunfó, así como la desamortización decimonónica en los restantes países, determinó una progresiva asunción por las Administraciones Públicas de algunas competencias, hasta entonces ejercidas por la Iglesia, que podrían encuadrarse como en las de beneficencia".⁴ En efecto, así ocurrió en México luego de las leyes de Reforma a que ya nos hemos referido.

La Beneficencia Pública, explica la Secretaría de Salud,⁵ es una institución creada en el régimen del entonces presidente Benito Juárez luego de la promulgación de la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero de 1856 y el Decreto de Secularización de Hospitales y Establecimientos de la Beneficencia Pública en 1861, creándose al efecto la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública, por Decreto de 02 de marzo de ese mismo año, dependencia que en 1867 se transformó en la Dirección de Beneficencia Pública. Si bien, es de señalarse que su objetivo se centró en generar y canalizar recursos para la atención en salud de personas en condiciones de pobreza extre-

ma, mismo que en mucho ha sido superado por la universalización de la seguridad social.

Pero la Iglesia se ocupaba también de los huérfanos y de los pobres, en general, de manera que tendrían que ser igualmente atendidos por el Estado, de suerte que el antiguo concepto de beneficencia fue sustituido por el de asistencia social. A la fecha no desaparece del todo la Beneficencia Pública que aún existe como sucesora legítima de quienes mueren sin haber nombrado o dejado herederos.⁶

El conflicto se extendió hasta el siglo XX de manera virulenta, con la persecución religiosa durante el periodo revolucionario en que el movimiento rechazaba a la Iglesia como institución social, y se le trataba como obstáculo para el progreso de la ciencia. Puesto que el positivismo y el liberalismo eran la doctrina de la mayoría de los líderes revolucionarios, el anticlericalismo fue una característica de la Revolución mexicana.⁷

Floris Margadant⁸ asienta que la Constitución de 1917 agravó el anticlericalismo de la de 1857, evidente en los artículos 3º, 5, 6,7, 24, 25 y 130, pero la gota que derramó el vaso la imputa a las provocaciones del propio clero; al efecto narra que la situación se volvió más peli-

⁴ Voz beneficencia pública, Diccionario Jurídico, Disponible en:

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/beneficencia/beneficencia.htm>. Extraído el 11/03/2016.

⁵ Secretaría de Salud, Disponible en:

<http://apbp.salud.gob.mx/contenidos/antecedenteshistoricos1.html>. Extraído el 11/03/2016.

⁶ Vid. Capítulo VII "De la Sucesión de la Beneficencia Pública", del Libro Tercero del Código Civil del Distrito Federal, hoy denominado Estado Ciudad de México, que establece la sucesión del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Disponible en:

http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/art_14/fraccion_i/normatividad_aplicable/59.1.pdf.

Extraído el 18/03/2016.

⁷ CASTILLO PERAZA, C., *Manuel Gómez Morin, constructor de instituciones*, Antología, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 53.

⁸ Vid., MARGADANT, Guillermo Floris, *La Iglesia ante el derecho mexicano, Esbozo histórico-jurídico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, pp. 184 a 187.

grosa cuando el Presidente Calles quiso acabar con aquél régimen general de flexibilidad y tolerancia (por parte del gobierno) trasladando hacia la ley de 11.II.1926 los principios anticlericales constitucionales, con las disposiciones ejecutivas necesarias. A lo que el clero respondió imprudentemente con una actitud beligerante. Un sangriento incidente en Chalchihuites, Zacatecas, el 15 de agosto de 1926 desencadenó la Revolución de los Cristeros que duró hasta julio de 1929 y cobró entre 24,000 a 30,000 vidas: "... la Iglesia como tal cuidó que no se pudieran descubrir sus huellas digitales en esta guerrilla que envenenó la vida política, social y económica del país durante tres años, y dio lugar a actos de gran crueldad por ambas partes".

Las relaciones se reanudaron hasta 1992, pero en tan largo camino y a pesar de todo, la mayoría de mexicanos conservaron su religiosidad, observaron los ritos y ceremonias. Hoy en día las relaciones son absolutamente cordiales.

No obstante su pasado beligerante que tanto dolor le trajo al pueblo en aquellos años, es de reconocerse que la Iglesia que nos trajo España en el siglo XVI fue y es educadora de nuestro pueblo en muchos aspectos, uno de ellos, la formación de valores.

En su pasada visita a México, el Papa Francisco conmemoró o declaró el año de la misericordia y se dirigió especialmente a los niños y a los enfermos; sabemos que El Vaticano sostiene muchas organizaciones humanitarias en el mundo. *Charitas Internationalis* es una confederación de 162 organizaciones católicas de asistencia, desarrollo y servicio social, que trabaja a favor de los pobres en más de 200 países y territorios y es una de las más amplias redes humanitarias de todo el mundo. Importa subrayar que la misión de Caritas se arraiga en la doctrina social de la Iglesia, cen-

trándose en la dignidad de la persona humana.⁹

El discurso por la misericordia se dimensiona en esta labor humanitaria pero la misericordia no está en el discurso político ni en la discusión y elaboración de las leyes; la naturaleza asistencial de la iglesia y la del Estado se expresa en un lenguaje diferente y se enfoca, desde la filosofía del derecho, a los conceptos: justicia, bien común, equidad y seguridad jurídica, especialmente.

Así las cosas primero tendríamos que preguntarnos: ¿Qué es la misericordia para la Iglesia católica? Veamos la siguiente respuesta:

1. "Es la palabra que revela el misterio de la Santísima Trinidad".
2. "Es el acto último y supremo con el que Dios acude a nuestro encuentro".
3. "Es la ley fundamental que habita en el corazón de cada persona cuando mira con ojos sinceros el hermano que encuentra en el camino de la vida".
4. "Es la vía que une Dios y el hombre, porque abre el corazón a la esperanza de ser estimados a pesar del límite de nuestro pecado".¹⁰

La palabra misericordia proviene del latín "*misere*" que significa "*miseria, necesidad*"; *cor, cordis* que indica "*corazón*" y "*ia*" que expresa "*hacia los demás*".¹¹

Desde el punto de vista laico la misericordia es la Virtud que inclina a compadecerse, perdonar o solucionar las miserias ajenas; es

⁹ <https://quijotediscipulo.wordpress.com/category/iglesias-y-los-pobres/la-iglesia-catolica-es-la-mayor-ong-del-mundo/>

¹⁰ *10 ideas claves del Jubileo de la Misericordia*, Disponible en: <http://www.esglesiabarcelona.cat/node/7457?lang=es&>

¹¹ Significado de misericordia, Disponible en: <http://www.significados.com/misericordia/>.

piedad, aunque también el diccionario señala el sentido teológico de que es cualidad de Dios, por la cual perdona las faltas y remedia las penas de las personas ¹² (Atributo divino en cuya virtud Dios perdona y remedia los pecados de sus criaturas.) Así las cosas, la misericordia no es exclusiva de Dios; es también una cualidad y un valor humano.

La misericordia puede manifestarse de diversas formas, sea por medios materiales como dar albergue, dar de comer, dar de beber, vestir al que no tiene, entre otros y por medios espirituales, por ejemplo enseñar, dar buenos consejos, consolar al que esté triste o rogar a Dios por el bienestar de los seres humanos.¹³

Se aclara que, la palabra misericordia puede ser confundida con lástima lo cual es errado ya que el significado es diferente; "... lástima es enternecimiento y compasión que provocan los males de otras personas, es decir, es un sentimiento temporal y no procura un acto bondadoso para finalizar con los problemas de los demás, en cambio, misericordia es la capacidad de sentir la desdicha de los demás y ofrecerles ayuda".¹⁴

¿Puede, el derecho de Estado ser misericordioso? Podemos adelantar una respuesta negativa. La razón del derecho es la justicia y la equidad, dar a cada quien lo que le corresponde y si anteriormente era complicado entender este axioma del derecho romano, hoy en día, de cara a los derechos humanos ya no lo es tanto. Sin embargo, la irresoluta cuestión de la pobreza en nuestro país, como en muchos

otros, nos mueve a preguntarnos ¿Realiza el Estado mexicano actividades misericordiosas bajo el concepto de beneficencia y asistencia social?

Concepción Arenal¹⁵ definió, en un interesante documento, tres palabras enlazadas y a la vez separadas por su pertenencia a diferentes ámbitos ideológicos:

- Beneficencia es la compasión oficial, que ampara al desvalido por un sentimiento de orden y de justicia.
- Filantropía es la compasión filosófica, que auxilia al desdichado por amor a la humanidad y la conciencia de su dignidad y de su derecho.
- Caridad es la compasión cristiana, que acude al menesteroso por amor de Dios y del prójimo.

Esta autora nos dice: "El filósofo ve en la caridad un elemento de bienestar, el político un elemento de orden, el artista un tipo de belleza, el creyente la sublime expresión de la voluntad de Dios".

En el Diccionario Jurídico¹⁶ leemos que el vocablo "Beneficencia" significa hacer el bien y nace del ejercicio de la virtud de la caridad y se relaciona, así mismo, con la justicia cuando es obligatoria. Es en este último aspecto en el que se desarrollan los servicios de beneficencia.

Conforme al concepto beneficencia, actividad que mucho se presenta en el ámbito privado, quienes reciben la ayuda son beneficiarios y quienes la dan son benefactores; la cuali-

¹² Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L., Voz Misericordia, Disponible en:

<http://es.thefreedictionary.com/misericordia>

¹³ Significado de misericordia, Disponible en:

<http://www.significados.com/misericordia/>.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ ARENAL DE PONTE, Concepción (1820-1893), La beneficencia, la filantropía y la caridad, Disponible en:<http://www.eumed.net/textos/06/ca-beneficiencia.htm>. Consultado el 11/03/2016.

¹⁶ Voz beneficencia pública, Diccionario Jurídico, Disponible en:

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/beneficencia/beneficencia.htm>. Extraído el 11/03/2016.

dad de benefactor no es aplicable al gobierno toda vez que los recursos de que éste ente dispone para la asistencia social provienen de la hacienda pública; no así los de las personas particulares que destinan recursos de su propio bolsillo para ayudar a los necesitados y por tanto sus obras pías los vuelve benefactores.

Pero la benefactoría privada y la asistencia oficial tienen un vacío: no moralizan al beneficiario ni al asistido en una forma tal que le inculquen una convicción profunda respecto de los valores morales y sociales que hay que observar a lo largo de la vida personal, familiar y social.

Tal vez sea esa la razón por la que hay que volver los ojos y la mente a las viejas instituciones y figuras de la Iglesia, basadas en valores morales y cristianos, y contenidas en el Derecho Canónico.

2. EL PADRINAZGO. ORÍGENES Y CONCEPTO

Anteriormente dijimos que a pesar de los avatares ríspidos entre iglesia y Estado ocurridos en el pasado, la sociedad persistió en la observancia de su credo religioso, de sus rituales y sacramentos, especialmente estos últimos que crearon *a látere* la institución del padrinazgo.

La Iglesia Católica en su Código base, señala en el canon 872:

En la medida de lo posible, a quien va a recibir el bautismo se le ha de dar un padrino, cuya función es asistir en su iniciación cristiana al adulto que se bautiza, y, juntamente con los padres, presentar al niño que va a recibir el bautismo y procurar que después lleve una vida cristiana congruente con el bautismo y

cumpla fielmente las obligaciones inherentes al mismo.¹⁷

En el 873 dice: *Téngase un solo padrino o una sola madrina, o uno y una*. Luego, en el canon 892: *En la medida de lo posible, tenga el confirmando un padrino, a quien corresponde procurar que se comporte como verdadero testigo de Cristo y cumpla fielmente las obligaciones inherentes al sacramento*.¹⁸

Es así como surgen estas figuras cuasi familiares que en tiempos pasados desempeñaron un importante papel como lo fue el cobijo, a cargo de los padrinos, de la niñez huérfana, abandonada o en estado de pobreza. Como quiera que haya sido, se desarrolló en la sociedad una idea de parentesco religioso entre los padres y los padrinos del bautizado denominado compadrazgo. La figura en estudio es parte de esta institución. El antropólogo Montes del Castillo (1984:151),¹⁹ establece que "el compadrazgo se ha desarrollado en todas las áreas culturales de Influencia de la religión católica, aunque en distinta intensidad y bajo formas empíricas diferentes en los distintos contextos sociales". Este autor encuentra en la causa de su creación la necesidad de cooperación dentro de los grupos sociales en situaciones económicas, religiosas y sociales, especialmente en América Latina dada la profunda crisis que se produjo en las estructuras indígenas a raíz de la conquista española. Pero también tenemos que decir que las constantes luchas libertarias, independentistas, de control del poder, reivindi-

¹⁷ Código de Derecho Canónico, Disponible en Disponible en:

http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_P2W.HTM.

Extraído el 03/03/2016.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ MONTES DEL CASTILLO, Ángel. *Simbolismo y poder: un estudio antropológico sobre compadrazgo y priestazgo en una comunidad andina*. Barcelona, 1984, p. 151.

catorias y de otro tipo, en las que morían centenares y miles de hombres padres de familia, dejaron en la orfandad y la pobreza a sus hijos quienes frecuentemente eran recibidos en la casa de los padrinos y se les criaba como un hijo más. Había una gran solidaridad entre la clase menesterosa del país, que fue la especialmente afectada por los conflictos armados. La idea subyacente fue, como afirma Montes del Castillo, el apoyo y solidaridad hacia las personas en tiempos de crisis.

Con base en estos antecedentes es que vamos a abundar en el significado del padrinazgo/madrinazgo para resaltar su importancia en la sociedad de nuestro tiempo, la recepción en el derecho contemporáneo y la necesidad de retomar los valores morales que subyacen en esta figura, independientemente de su contenido religioso.

Se asienta en algunas fuentes, que la voz padrino significa "condición de padrino", lo cual no nos dice algo; o bien, "protección o favor que una persona o entidad da a otra para hacer algo";²⁰ o también como persona que presenta a otra que recibe algún sacramento u honor o que protege o favorece a otro en el mundo laboral o profesional y que realiza las funciones de bienhechor.²¹ Ideas vagas e imprecisas.

En busca de claridad acudimos a otros vocablos y encontramos que las fuentes definen el padrinazgo como el acto de asistir como padrino a un bautismo o a una función pública; título o cargo de padrino o protección, favor que uno dispensa a otro;²² la única precisión que se hace es en relación al bautismo.

²⁰ *Diccionario Manual de la Lengua Española Vox*. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

²¹ <http://etimologias.dechile.net/?padrino>.

²² *Diccionario Enciclopédico Vox 1*. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

En cuanto a la voz femenina del mismo vocablo tenemos que la primera definición de madrina en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es *mujer que tiene, presenta o asiste a otra persona al recibir ésta el sacramento del bautismo, de la confirmación, del matrimonio, o del orden, o al profesar, si se trata de una religiosa*. Otro significado de madrina en el diccionario es: *mujer que presenta y acompaña a otra persona que recibe algún honor, grado, etc. Madrina es también mujer que favorece o protege a otra persona en sus pretensiones o designios*.²³

Basada en la etimología de la palabra padrino, se tiene que viene del latín vulgar *patrinus*, y éste de *pater*, (padre) y del sufijo latino *inus*, que indica procedencia.²⁴

A su vez, La palabra madrina procede del latín **matrīna*, de *mater*, *-tris*, madre.²⁵

Inspirados precisamente en el contenido moral de los conceptos padre y madre es que nuestros pueblos crearon en el imaginario social la institución del padrinazgo, pero sustentados en la autoridad de la Iglesia.

Para dar mayor comprensión al punto es imprescindible aludir al concepto de ahijado, toda vez que éste es la persona a quien se presenta en el acto religioso o quien recibe el beneficio del padrinazgo y del madrinazgo. Este vocablo en su etimología proviene como participio activo del verbo transitivo "ahijar" y del sufijo "ado", que indica: resultado y semejanza de.

La voz ahijar es aplicable a personas, animales y plantas, es decir, a todos los seres vivos; en forma tal que indica adoptar al hijo

²³ *Ibidem*.

²⁴ Etimología de la palabra madrina, Disponible en: <http://lexicoon.org/es/madrina>

²⁵ *Ibidem*.

ajeno, acoger un animal la cría de otro, o poner a cada cría con su propia madre o con otra para que lo críe y también echar una planta vástagos nuevos.²⁶

En el contexto religioso, ahijado es la persona que ha recibido el bautismo, en relación con la que la apadrinó en este acto, y en una situación general se aplica a la persona que es apoyada o protegida, en relación con la que la apoya o protege.²⁷

El concepto se mantiene, con significados propios, entre los pueblos indígenas, así es como encontramos por ejemplo, en la Ceremonia de la pubertad que celebran los indios Seri Comcáac asentados en el estado de Sonora, que es el más común de los ritos, y que antiguamente se efectuaba para ambos sexos pero en la actualidad sólo se realiza para mujeres. La fiesta consiste en exponer a la mujer-luna en una casita de ocotillo, purificándole el cabello con agua de mar, y alegrando el evento con bailes de Pascola y juegos para hombres y mujeres.²⁸

En este ritual la madrina asume un papel sumamente importante, es la encargada del ritual de inicio a fin de aconsejar y apoyar a la menor que entra a la pubertad para que se conduzca adecuadamente, preserve las costumbres y lleve una vida de respeto a la naturaleza. Otra de sus celebraciones es la Fiesta de la Canasta grande que se efectúa cuando una mujer Comcáac concluye el tejido de una canasta o corita de gran tamaño. La fiesta es organizada por su madrina y los juegos y danzas de

Pascola son ejecutados por la gente de la comunidad. La fiesta culmina con el lanzamiento de regalos o bolo por parte de la tejedora.²⁹

Volviendo al Código de Derecho Canónico encontramos las obligaciones que derivan del padrino de bautismo y que, como ya se mencionó renglones arriba son: asistir en su iniciación cristiana al adulto que se bautiza, y, juntamente con los padres, presentar al niño que va a recibir el bautismo y procurar

que después lleve una vida cristiana congruente con el bautismo y cumpla fielmente las obligaciones inherentes al mismo.³⁰

Es importante señalar que dicho cuerpo normativo establece en su canon 874 que la elección de padrino corresponde al propio bautizado, lo cual no ocurrirá dado que los niños se llevan a bautizar en sus primeros meses de vida; pero puede ser designado por los padres (hipótesis mucho más frecuente) o por quienes ocupan su lugar o, faltando éstos, por el párroco o ministro. Luego, respecto de los padrinos de confirmación, las obligaciones consisten en procurar que el bautizado se comporte como verdadero testigo de Cristo y cumpla fielmente las obligaciones inherentes al sacramento. Conforme al canon 893, debe preferirse como padrino a quien asumió el cargo en el bautismo.

Así pues, resulta que, entre el padrino, la madrina y el ahijado sólo existen derechos y obligaciones de carácter religioso, es decir, de índole espiritual. De ninguna manera implica la ayuda material, pero en el pasado mexicano el

En el contexto religioso,
ahijado es la persona
que ha recibido el bau-
tismo, en relación con
la que la apadrinó en
este acto

²⁶ <http://que-significa.com/significado.php?termino=ahijado>.

²⁷ <http://es.thefreedictionary.com/ahijado>.

²⁸ Documental. Sonora

²⁹ http://www.lutisuc.org.mx/indexe2e5.html?page_id=51

³⁰ Disponible en:

http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_P2W.HTM.

significado de esta relación rebasó el ámbito religioso y creó una de afecto y solidaridad (difícil de encontrar hoy en día), especialmente, como ya dijimos, en épocas difíciles por la enorme orfandad que dejaban los movimientos armados. La expresión "A falta de padres, padrinos" resume la importancia de la institución en estudio. El padre y el padrino del niño se reconocen como compadres, es decir, que ambos comparten la responsabilidad religiosa hacia el menor; la madre y la madrina, por su parte, son comadres, esto es, ambas son figuras maternas para el menor en la religión.

Podemos afirmar que las figuras compadre, comadre, ahijado, ahijada, padrino y madrina rebasaron los límites de la religión adquiriendo un sentido altamente moral y valioso entre las familias.

Con el transcurso del tiempo y los inevitables cambios sociales, a veces a favor, a veces en contra, el vínculo solidario y afectivo que antes existió entre esta comunidad cuasi familiar, se deterioró a raíz de que se comenzó a utilizar con fines simplemente materialistas, para obtener dinero u otros bienes a cargo del padrino y de la madrina. Así surgieron los padrinos de "objetos" como anillos de bodas, música, vino y toda clase de cosas que son necesarios para el ajuar de los novios y la posterior fiesta; de vestido y zapatos para el ahijado o ahijada desde preprimaria hasta bachillerato; de anillos y fiesta para los egresados de las licenciaturas universitarias y profesiones técnicas y muchos otros eventos más.

Como sabemos, esto no tiene nada que ver con la condición paternal o maternal, se trata de simples donaciones o regalos, muchas veces a favor de personas que ni siquiera llegan a conocerse o identificarse.

En otras culturas su lengua expresa con claridad esta especie de parentesco religioso

mediante las voces *godmother* y *godfather*. La famosa *fairy godmother* de Blanca Nieves es representativa de lo que se espera de una madrina. Por el contrario, la voz *bridesmaids*, o madrinas de boda, no lleva ninguna connotación de carácter religioso.

3. PADRINAZGO Y MADRINAZGO EN EL DERECHO DE ESTADO

Este parentesco ritual al que hemos aludido en los párrafos precedentes, por razones obvias no es recogido por el derecho positivo en donde difícilmente alguien puede tener dos padres y/o dos madres, como no sea en los casos de adopción pero aún en este supuesto paternidad y maternidad no son compartidas en forma alguna, antes bien, los progenitores biológicos renuncian a su derecho a ejercer la patria potestad y la custodia de los menores entregados mediante este acto jurídico de naturaleza civil.

No obstante, que en el derecho únicamente encontramos los parentescos consanguíneo,³¹ civil³² y de afinidad,³³ por su utilidad práctica la idea del padrinzago/madrinzago ha dado lugar a la creación de organizaciones estatales y civiles que apoyan a la niñez desvalida, no de una manera tan directa y comprometida como en la adopción,³⁴ pero que impulsan el altruismo de algunas personas y el beneficio de otras. Como ejemplo de este tipo de agrupaciones tenemos la denominada "Padrinos de

³¹ Entre personas que descienden unas de otras o tienen un progenitor común.

³² El que resulta de la adopción.

³³ Surge del matrimonio entre las familias de los contrayentes.

³⁴ Mediante la adopción se crea un vínculo permanente; mediante una ficción del derecho se atribuye la paternidad y/o la maternidad a personas distintas a los progenitores.

Nuevo León”, fundada en enero de 2005 para apoyar a menores víctimas de violencia familiar, abandono, maltrato o negligencia que por determinación de una autoridad quedan bajo la custodia de un familiar o una institución, en sus necesidades básicas de alimentación (despensas), atención psicológica, becas y útiles escolares.

En sus objetivos específicos “Padrinos de Nuevo León” señala los siguientes:

- a. Proporcionar apoyo alimenticio mediante el donativo de despensas mensuales que contribuyan integralmente a una buena alimentación y por consiguiente a un buen desempeño en sus estudios.
- b. Brindar atención psicológica tanto a los niños como a sus familias suplentes, para así ayudarlos a afrontar los efectos emocionales causados por la problemática que pudieron haber vivido anteriormente como resultado de los abusos y el abandono, como también el nuevo proceso de adaptación a su nueva familia.
- c. Brindar becas y útiles escolares para que continúen estudiando sin ser una carga para sus nuevos padres tutores y así se conviertan en personas autosuficientes que retribuyan a sus comunidades.
- d. Brindar espacios recreativos a través de eventos de esparcimiento que mantengan la visión optimista de recuperación y calidad de vida.
- e. Brindar apoyo de enseñanza a los niños con dificultades académicas mediante el apoyo de los estudiantes de diferentes universidades que llevan a cabo su servicio social con nuestra institución.
- f. Brindar cursos y talleres de capacitación de oficios a tutores, padres o beneficiarios de nuestra institución.
- g. Establecer alianza con instituciones afines para ampliar el rango de servicios de salud.

Objetivos que verdaderamente llenan las expectativas de un padrino/madrino si es real que son recibidos en el seno de una familia o atendidos psicológica, material y moralmente por una Institución.³⁵

En otros estados, el sistema Desarrollo Integral de la Familia (DIF) impulsa programas de padrinos y madrinas cuyo objetivo es proveer juguetes para la Navidad de los niños así como ropa de invierno; también puede contemplar la entrega de un paquete de útiles al inicio del periodo escolar. Entran, por ejemplo, bajo este concepto las Becas Padrino que entrega el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Puerto Vallarta, con la participación de la iniciativa privada y de la sociedad civil, para ayudar a los gastos escolares y evitar la deserción por falta de recursos económicos. El recurso es mínimo, va de los 350 pesos bimestrales para los estudiantes de primaria y 450 para los de secundaria. A quienes se les otorga el apoyo del programa Becas Padrino, previamente se les realiza un estudio socioeconómico, pero se privilegia a quienes carecen de recursos económicos, alguna discapacidad o estén en condiciones de vulnerabilidad.³⁶

Si bien es cierto, en la mayoría de los casos la relación es fugaz y depende de la buena voluntad, esto es, no alcanza a establecerse una relación de carácter permanente y comprometida.

En realidad, en la mayoría de los casos no se trata de padrinos o madrinas sino de donaciones esporádicas e inciertas porque terminan o se interrumpen cuando se producen cambios en la esfera política y llegan otras per-

³⁵ <http://www.padrinosdenuevoleon.com.mx/quienes-somos/>.

³⁶ <http://vallartanoticias.com/2013/07/reconoce-dif-a-benefactores-del-programa-becas-padrino/>.

sonas a ocuparse de los asuntos de estas instituciones.

En América tal vez el primer antecedente en el derecho contemporáneo lo sea el "Padrinazgo Presidencial" que se creó en la República Argentina en el año 1907, de características muy curiosas hasta la fecha, pues no obstante haberse modificado sucesivamente los Decretos que lo fundamentan, en 1973, 1976 y 2009, subsiste la condición de género y número de la tradición rusa para ser beneficiario o beneficiaria de este Programa y que consiste en ser el séptimo o la séptima hija de una familia. El texto del Decreto es el siguiente:

"ARTICULO 2º.- Los cónyuges, los convivientes de hecho, madre o padre de estado civil soltero, que deseen obtener el Padrinazgo/Madrinazgo Presidencial deberán reunir el requisito de tener SIETE (7) hijos varones o SIETE (7) hijas mujeres, sin que sea impedimento que, intercalados entre los siete varones, haya nacido otro hijo de sexo femenino, o entre las mujeres alguno del sexo masculino, quedando sujetos a las siguientes condiciones: a) el padrinazgo/madrinazgo se concederá al séptimo hijo varón y/o séptima hija mujer, por orden cronológico de nacimiento; b) el ahijado/a presidencial, en su caso, deberá ser el séptimo hijo/a en línea recta sanguínea de madre o padre indistintamente; c) la condición de ahijado/a presidencial se perderá en caso de sentencia judicial condenatoria firme por delito penal.³⁷

Esta ley se inspiró en el mito ruso del hombre lobo, que en Argentina fue llamado el mito del "Lobizón". En la Rusia de los zares existía la creencia de que el séptimo hijo de una familia de 7 hijos varones, sería un hombre lobo

³⁷ FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina, Padrinazgo Presidencial, Decreto 1416/2009. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158458/norma.htm>, Extraído el 27/02/2016.

y la séptima hija proveniente de una familia de 7 hijas mujeres sería una *Vid'ma* (bruja). Desde la época de Catalina La Grande, se otorgaba el padrinazgo imperial que brindaba protección mágica a los niños: Los zares debían llevar a bautizar al niño o niña. En caso contrario los séptimos hijos eran abandonados, cedidos en adopción o incluso asesinados.

Mito, leyenda o creencia, la cuestión fue que llegó a Argentina junto con los inmigrantes provenientes de Rusia. En 1907 Enrique Brost y Apolonia Holmann, una pareja alemana que había estado radicada en Rusia, fueron padres de su séptimo hijo varón, José Brost. Para protegerlo le solicitaron al entonces presidente de la República argentina José Figueroa Alcorta³⁸ que apadrinara a su hijo mediante el bautismo, tal y como lo hubieran hecho los zares, estableciéndose en este país la tradición que se encargaría de romper el hechizo, así como también se logró finalizar con el abandono de niños por parte de padres rusos.

El evento se institucionalizó mediante el decreto 848/73 durante el Gobierno de Juan Domingo Perón³⁹ pero con una idea de asistencia social pues siempre ha sido difícil sostener una familia numerosa, y comprendía la entrega de una medalla recordatoria elaborada en oro; al parecer el beneficio de la medalla de oro por su alto costo no resistió el paso del tiempo.

A partir de esa fecha (1973) el padrinazgo/madrinazgo presidencial es institucional

³⁸ Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones, (S-223/10) PROYECTO DE LEY. Disponible en: www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/293799/downloadPdf. Consultado el 20/02/2016.

³⁹ El ciudadano, Diario online, Disponible en: <http://ciudadanodiario.com.ar/la-madrina-cristina-yasumo-casi-700-ahijados-presidenciales-por-ser-septimos-hijos/>

aunque la ayuda resulte precaria pues se otorga "discrecionalmente", según el propio decreto, que en el artículo 3° faculta a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a contribuir mediante los medios que considere necesarios al bienestar del ahijado/a "cuando ésta (la Secretaría) lo estime pertinente". Hoy en día se puede solicitar el beneficio aunque el bautismo sea de un culto no católico y también para el hijo adoptivo. El artículo 5° es tajante, veamos: ARTÍCULO 5°.- *Déjase establecido que el Padrinazgo/Madrinazgo Presidencial no crea derechos ni beneficios de naturaleza alguna a favor del ahijado/a ni de sus parientes, salvo los establecidos en el marco legal de la institución del Padrinazgo/ Madrinazgo Presidencial.*

Nos queda claro que los padrinos se desligan de toda obligación religiosa o moral hacia el menor, cosa que no pueden hacer sin violar el derecho canónico.

Curiosamente, la figura sería recogida también en la República de Chile con rasgos idénticos, siendo los beneficiarios: Padres del hijo que tenga seis hermanos mayores o la hija que tenga seis hermanas mayores, sin importar que en medio existan hermanos del otro sexo. El hijo o la hija no debe haber sido bautizado/a aún.⁴⁰ El beneficio consiste en la entrega de un ajuar para el bautizo del niño o niña, el depósito de un monto variable de dinero en una libreta de ahorro para la vivienda y un diploma a nombre del menor.

Se concreta simplemente en la línea de la asistencia social y no en la del padrinazgo.

4. LA FUERZA DE LOS VALORES MORALES

Con cierta frecuencia escuchamos decir que moral y derecho son disciplinas que siguen

caminos diferentes, que no se tocan e incluso que al derecho no le compete la cuestión moral. Cosa que parece estar muy alejada de la verdad. Hoy más que en otras épocas el derecho se enfrenta al mayúsculo problema de la inmoralidad que se enmascara bajo el título de *corrupción*.

¿Qué es lo que debemos de entender por valores morales? la mayor sencillez está en el significado de las voces que componen el concepto, en forma tal que todo aquello que resulta valioso para conducir al hombre a los bienes que lo hacen crecer o mejorar como ser humano, debe ser reputado como un valor moral. Importa pues, distinguirlos de otros tipos de valores teniendo siempre presente la sustancial diferencia entre hombre (varón y mujer) y ser humano. Es así que podemos encontrar los valores denominados infrahumanos que perfeccionan al hombre en aspectos de rango inferior o que comparte con los animales, de modo y manera que no alcanzan a impactar necesariamente en el aspecto humano. En veces se compite en velocidad, en fuerza, en agilidad, en elasticidad y en muchos otros aspectos que implican valores del deporte pero no valores morales. Otros son los llamados valores infra-morales que son exclusivos del hombre como los económicos, los estéticos, los culturales y los sociales; el hombre valora en ellos, por ejemplo, la riqueza, la prosperidad, el arte, el buen gusto, el conocimiento, la inteligencia, el éxito y el poder, pero, por sí mismos, ninguno de ellos perfecciona en lo humano, antes bien, algunos pueden conducir al lado opuesto en cuanto deshumanizan al portador y por lo mismo, degradan y empeoran su condición.

El Derecho contribuye ampliamente a mejorar la condición humana en cuanto que recoge los valores morales de los pueblos en aras de la convivencia, del orden y de la salud

⁴⁰ <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/3802>.

social. Si hacemos una revisión de los valores morales veremos su presencia en muchas normas jurídicas; tal es el caso de la Dignidad, que se enarbola desde los derechos humanos, que encontramos igualmente en la moral religiosa para significar que la persona humana tiene un derecho innato de respeto y trato ético.

La Solidaridad, que es la integración y el grado y tipo de integración, que se muestra por una sociedad o un grupo de gente y de sus vecinos.

La Tolerancia: una actitud justa y objetiva, y permisiva hacia aquellos cuyas opiniones, prácticas, raza, religión, nacionalidad, etc., difieren de los propios.

Sean familiares, estéticos, culturales, cívicos o religiosos, los valores pueden definirse como las cualidades que integran a la persona, en forma tal que sin estos valores se perdería su sentido de la humanidad o gran parte de ella.

Otros hay que son exclusivos de la moral, como la generosidad, que consiste en el hábito de dar libremente, sin esperar nada a cambio. Puede implicar tiempo, ofreciendo bienes o talentos para ayudar a alguien en necesidad. A menudo equiparada con la caridad como virtud, la generosidad es ampliamente aceptada en la sociedad como un rasgo deseable.

Están los que se consideran exclusivos del campo de la religión, como el amor, considerado como una virtud que lleva implícitos el afecto, la bondad y la compasión del ser humano (también en este sentido valor filosófico), que no debemos confundir con el sentimiento egoísta que con frecuencia expresamos al pretender apoderarnos del afecto de otra persona y que conforme a la experiencia vemos que se termina o se destruye con suma facilidad.

La compasión es sinónimo de misericordia y es así como este valor humano lo encontramos en la idea de beneficencia pública, hoy llamada asistencia social y es una cosa que parece extraña al derecho, en donde debe imperar la justicia que denota igualdad, dignidad, garantías; en tanto que la asistencia social implica injusticia y desamparo. Es en este lugar en donde la religión es una realidad y el derecho una utopía.

Los valores morales son la máxima expresión de la religión mayoritaria en México.⁴¹

El rompimiento entre Iglesia y Estado (que no fue exclusivo de México) abrió una enorme brecha en el conocimiento de cosas que anteriormente habían estado unidas por siglos. Hoy debemos saber que existe un plano que interconecta religión y Estado.

5. CONCLUSIONES

La asistencia social como ayuda, soporte o auxilio que se le brinda a personas necesitadas sigue siendo un asunto de máxima importancia para Iglesia y Estado.

Como en toda comunidad existen desigualdades, la asistencia social está dirigida a los más desfavorecidos. Su trabajo se orienta a que todos los individuos puedan satisfacer sus necesidades básicas y en esto el Estado juega un papel relevante, dado que es el administrador de la riqueza pública y está obligado a mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, pero como bien sabemos, en un país

⁴¹ En orden de aparición en el mundo que conocemos estarían el hinduismo, el budismo, el judaísmo, el cristianismo y el islamismo. De la doctrina de todos los fundadores (grupo de sabios, Buda, Abrahán y Moisés, Jesucristo y Mahoma) sobresale la de Jesucristo basada en el máximo valor del amor que abarca, entre otros valores, la caridad y la misericordia.

con tan profundas desigualdades económicas se vuelve difícil para el propio Estado dar una respuesta adecuada al problema lo que ha motivado la creación de ONG's que coadyuvan en la asistencia social pero que igualmente enfrentan una situación difícil frente a tantas necesidades de la población y en no pocas ocasiones la reticencia social a contribuir de manera periódica y constante a estas causas.

En este contexto es que los conceptos religiosos padrino/madrina cobran una altura moral relevante en una sociedad de raigambre católica como la nuestra. El origen católico del padrinazgo/madrinazgo tiene una significación moral que puede lograr que los donantes o benefactores se involucren más en la relación con el ahijado o ahijada, de manera que no lo abandonen después de realizar una o dos donaciones completamente esporádicas e incluso irrelevantes, antes bien, que sean constantes y firmes en este valor moral de apoyo desinteresado a personas vulnerables, especialmente los niños pobres, los enfermos, los discapacitados.

Vale la pena seguir intentándolo. Fomentar una idea tipo acogimiento familiar intra o extrafamiliar para conseguir que la sociedad encuentre una verdadera elevación moral a través de las figuras del padrino y de la madrina.

6. FUENTES DOCUMENTALES

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Código Civil del Distrito Federal*, Código Civil del Distrito Federal, Disponible en:
http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/art_14/fraccion_i/normatividad_aplicable/59.1.pdf.

CABRERA, Luis, 1915, *La cuestión religiosa en México*. Disponible en:
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1915-CRM-LC.html>.

CASTILLO PERAZA, C., *Manuel Gómez Morin, constructor de instituciones*, Antología, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Código Civil Federal. Disponible en: *Código de Derecho Canónico*. Disponible en:

http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_P2W.HTM.

Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

Documental. *Sonora*. Transmitido el domingo 06/03/2016, Canal XHUNES, Durango, 8:00 a.m.

El ciudadano, Diario online, Disponible en: <http://ciudadanodiario.com.ar/la-madrina-cristina-ya-sumo-casi-700-ahijados-presidenciales-por-ser-septimos-hijos/>

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina, *Padrinazgo Presidencial*, Decreto 1416/2009, Disponible en:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158458/norma.htm>, Extraído el 27/02/2016.

Gobierno de Chile, Subsecretaría del Interior, Disponible en:
<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/3802>.

<http://es.thefreedictionary.com/ahijado>.

<http://etimologias.dechile.net/?padrino>.

<http://lexicoon.org/es/madrina>.

<http://que-significa.com/significado.php?termino=ahijado>.

<http://vallartanoticias.com/2013/07/reconoce-dif-a-benefactores-del-programa-becas-padrino/>.

http://www.lutisuc.org.mx/indexe2e5.html?page_id=51

MARGADANT, Guillermo F., *La Iglesia ante el Derecho mexicano*, Esbozo histórico-jurídico, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

Montes del Castillo, Ángel. *Simbolismo y poder: un estudio antropológico sobre compadrazgo y priostazgo en una comunidad andina*. Barcelona, 1984.

Padrinos de Nuevo León, A.B.P., Disponible en: <http://www.padrinosdenuevoleon.com.mx/quienes-somos/>.

Patiño Reyes, Alberto, *Libertad religiosa y principio de cooperación en Hispanoamérica*, Ed. UNAM, México, 2011.

Pérez Contreras, María de Montserrat, *Derecho de Familia y Sucesiones*, Ed. UNAM/NOSTRA Ediciones, México, 2010, p. 131. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3270/13.pdf>, Extraído el 02/03/2016.

Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones, (S-223/10). Proyecto de ley. Disponible en: www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/293799/downloadPdf. Consultado el 20/02/2016.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*". Editorial Porrúa, México, 2005, p. 491. *lex*

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

ZITLALLY FLORES FERNÁNDEZ & BRENDA FABIOLA CHÁVEZ BERMÚDEZ

Profesoras-investigadoras de tiempo completo en la Universidad Juárez del Estado de Durango, integrantes del Cuerpo Académico "Aspectos Avanzados de los Derechos Humanos"

I. INTRODUCCIÓN

Las operaciones de las empresas en algunos casos tienen consecuencias negativas para la realización de los derechos humanos de las personas o comunidades en las que operan. Desde la década de 1960 y 1970 se empezaron a desplegar esfuerzos para establecer instrumentos internacionales destinados a reglamentar la conducta de las empresas multinacionales y regir sus relaciones con los países huéspedes en especial aquellos en vías de desarrollo. El emergente movimiento sobre la responsabilidad social de las empresas produjo un sinnúmero de códigos voluntarios, las empresas empezaron a adoptar estos códigos de conducta en las décadas de 1980 y 1990.

Si bien, los códigos de conducta voluntarios son una señal positiva de compromiso empresarial, éstos no han resultado ser suficientes. Las iniciativas que se han presentado a nivel mundial sobre la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos no tienen un carácter vinculante, lo que buscan es generar un compromiso ético, un peso político y moral para los estados.

En México, las empresas operan en un contexto de violencia, impunidad, crimen organizado y desigualdad y en algunos casos, el sector empresarial se ha beneficiado de la impunidad, la corrupción y la falta de transparen-

cia y rendición de cuentas por parte del Estado¹ en detrimento de los derechos humanos de personas y comunidades.

La responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos como lo señala Rivera Cantú,² debería estar integrada por un componente obligatorio, de manera que puedan ser responsabilizadas directamente por su incumplimiento o violación a las normas reconocidas en el foro global o en los escenarios regionales de protección de los derechos humanos.

En el presente trabajo, se describe de manera general las iniciativas internacionales de regulación corporativa en materia de derechos humanos, así como un panorama de la situación de empresas y derechos humanos a nivel nacional que permite vislumbrar los patrones de violaciones y de abusos a los derechos humanos por parte del Estado y de las empresas que operan en el país en diferentes sectores.

¹Véase, Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU. México: Empresas y derechos humanos. [en línea 02 de octubre 2018] Disponible en: https://www.aida-americas.org/sites/default/files/informe_mx_empresas_ddhh_68.pdf.

² CANTÚ RIVERA Humberto, "Empresas y Derechos Humanos: ¿hacia una regulación jurídica efectiva o el mantenimiento del status quo?", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Volumen XIII.

II. INICIATIVAS A NIVEL MUNDIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En 1977, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. Los principios establecidos en este instrumento internacional ofrecen a las empresas, a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones laborales, además de instar a las empresas a respetar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las convenciones internacionales de derechos humanos correspondientes.³

Esta declaración, en su primer punto destaca el papel tan importante que desempeñan las empresas multinacionales para la economía de los países y las ventajas substanciales al país de acogida y los países de origen. Señala que en el marco de políticas de desarrollo pueden aportar una contribución muy importante a la promoción del bienestar económico y social, pero también, dado los progresos realizados por las empresas multinacionales en la organización de sus operaciones pueden dar lugar a una concentración abusiva de poder económico y a conflictos con los objetivos de la política nacional y los intereses de los trabajadores.⁴

Con la intención de proporcionar directrices sociales y medioambientales globales para

las empresas transnacionales se creó el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Empresas Transnacionales de 1983. Su proceso de elaboración no fue nada fácil, enfrentó una dura resistencia especialmente de gobiernos poderosos en donde tenían sus sedes muchas de las transnacionales, por lo que finalmente fue marginado y posteriormente abandonado. Los países ricos, temiendo el surgimiento de una iniciativa global de la ONU para regular a las empresas, se dirigieron a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para una solución, surgiendo así las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, instrumento que, aunque fue escasamente utilizado incorporó algunos derechos laborales, sin hacer referencia explícita a otros derechos humanos. Estas directrices fueron percibidas como una concesión simbólica ante las preocupaciones de la sociedad civil sobre el poder de las multinacionales.⁵

En 1999, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan lanza una iniciativa denominada *Global Compact* (pacto Mundial) poniéndose en marcha oficialmente al siguiente año, mediante la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones a los diez principios establecidos. Estos principios se basan en Declaraciones y convenciones universalmente aplicadas en cuatro áreas: Derechos Humanos, Medio Ambiente, Estándares laborales y Anticorrupción⁶.

³ FLORES FERNÁNDEZ, Zitlally, "Responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos", en Flores Zitlally y Arroyo Edgar (coord.), *Reflexiones actuales sobre los derechos humanos*, México, Ed. La Biblioteca, 2015, p.106

⁴ OIT, *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* – ed. 4ª, 2006, disponible en <http://www.ilo.org/empent/units/multinational-enterprises/lang--es/index.htm>

⁵ FEENEY Patricia, "Empresas y Derechos Humanos: la lucha por la rendición de cuentas en la ONU y el rumbo futuro de la agenda de incidencia", *Revista Internacional de derechos humanos*, disponible en: <http://www.surjournal.org>

⁶ "El Pacto es un marco de acción encaminado a la construcción de la legitimación social de las corporaciones y los mercados. En el área de los derechos humanos, el primer principio establece que las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos

En el año 2000, se firmó un código de conducta para multinacionales del sector extractivo denominado Principios voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, firmado por grandes empresas, por los gobiernos de Estados Unidos, el Reino Unido, Holanda y Noruega, y ONGs como Human *Rights Watch*, *International Alert* y Amnistía Internacional.

Estos principios establecen líneas de acción concretas para evaluar y manejar más sistemáticamente los riesgos e impactos de la actividad empresarial, y guías para las relaciones de las empresas con los organismos de seguridad del Estado y firmas de vigilancia privada.⁷

humanos fundamentales reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia. El segundo principio señala que las empresas deben asegurarse de que sus empresas no sean cómplices de la vulneración de los derechos humanos.

En el área de Estándares Laborales, el tercer principio hace mención a que las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, por su parte el cuarto principio se refiere a apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción, el quinto, al deber de las empresas de apoyar la erradicación del trabajo infantil, y el sexto, al deber de las empresas de apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación.

Respecto al Medio Ambiente, las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente, así como fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental y deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente, según los principios 7, 8 y 9.

Otra área del pacto mundial es la de Corrupción en la que, de acuerdo al principio décimo, las empresas deben trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas incluidas la extorsión y el soborno". Véase, FLORES, Zitlally, *op. cit.*, pp. 105-106.

⁷ Principios voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos disponibles en línea en:

En el 2003, la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobaron las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, estas normas enuncian obligaciones fundamentales mínimas para las empresas en materia de derechos humanos. Reafirman que:

aunque la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos recae en los Estados, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, en su calidad de órganos de la sociedad (instituciones y grupos de individuos), también tienen responsabilidades...

Dentro de su esfera de actividad e influencia (que varía entre las empresas grandes y pequeñas), las Normas de Derechos Humanos para Empresas exigen de éstas «promover, asegurar que se disfruten, respetar, hacer respetar y proteger los derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en la legislación nacional». Como mínimo, esto requiere que las empresas se abstengan de realizar actividades que violan directa o indirectamente los derechos humanos, o se abstengan de beneficiarse de las violaciones de los derechos humanos, y ejerzan la diligencia debida para evitar causar perjuicio.⁸

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en junio de 2011, una serie de recomendaciones de John Ruggie, Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las

http://voluntaryprinciples.org/files/principios_voluntarios_espanol.pdf

⁸ Amnistía Internacional, *Las normas de derechos humanos de la ONU para las empresas. Hacia la responsabilidad legal*, España, Ed. Amnistía Internacional, 2005. [En línea] Disponible en: https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2013/11/Normas_DDHH_ONU.pdf

empresas transnacionales y otras empresas (REEDH) conocidas como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos “Proteger, Respetar Y Remediar” (PRs). Estos principios destacan las medidas que los Estados deben adoptar para garantizar el respeto de los derechos humanos por las empresas; facilitan un modelo que les permite saber y hacer saber que respetan los derechos humanos, y reducir el riesgo de vulnerar o contribuir a vulnerar los derechos humanos; señalan las medidas que los Estados y las empresas deben adoptar para garantizar un recurso efectivo a las personas cuyos derechos se hayan visto perjudicados.⁹

Los Principios Rectores se apoya en los tres pilares siguientes:

- El deber del Estado de proteger los derechos humanos;
- La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos;
- La necesidad de mejorar el acceso a las vías de reparación de las víctimas de abusos relacionados con las empresas.

Ruggie establece una interrelación de estos tres pilares, por una parte, el Estado tiene la obligación de *proteger* a las personas frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Esa protección constituye la base misma del régimen internacional de derechos humanos.

En el poder judicial, es una constante la impunidad en la que permanecen aquellos responsables por los abusos e impactos negativos de las empresas en detrimento de los derechos humanos

Por su parte, las empresas tienen la obligación de *respetar* los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades. Ese respeto encarna la expectativa social más elemental en relación con las empresas.

Además, es necesario mejorar el acceso de las víctimas a vías de *reparación* efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales, pues ni siquiera los esfuerzos mejor coordinados pueden impedir totalmente que se cometan abusos.¹⁰

Los PRs representan una base para construir buenas prácticas, por lo tanto, es necesario que las empresas y los Estados intensifiquen esfuerzos para aplicarlos. Se requiere destinar recursos suficientes y tomar medidas concretas para su aplicación para que realmente puedan ser efectivos. En este sentido, resulta ineludible conocer la situación actual a nivel nacional sobre empresas y derechos humanos, identificar los temas y situaciones que dificultan el cumplimiento de los PRs por parte del Estado y de las empresas, así como los abusos más frecuentes relacionados con la actividad empresarial en México.

III. LA SITUACIÓN ACTUAL SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

El informe elaborado por la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos

⁹ Naciones Unidas, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, Naciones Unidas, 2012, p. 4

¹⁰ FLORES ZITLALLY, *op. cit.*, pp. 110-111.

de la ONU, presentado en agosto de 2016,¹¹ permite tener un contexto de la situación actual en materia de empresas y derechos humanos en México. Este documento identifica los siguientes temas prioritarios:

- La captura del Estado: complicidad, corrupción e impunidad.
- Las reformas estructurales que debilitan la protección de los derechos humanos y favorecen a las empresas.
- La falta de consulta y consentimiento previo, libre, informado, culturalmente adecuado y de buena fe
- La proliferación de megaproyectos con diversos impactos negativos para los derechos humanos.
- La falta de acceso a la justicia.
- Los abusos en contra de defensores y defensoras de derechos humanos.

Respecto a la captura del Estado, el documento refiere que la influencia corporativa se observa en todos los niveles del gobierno (local, municipal, estatal y federal) y en los diferentes poderes, ocasionando un debilitamiento en los procesos de protección y cumplimiento de los derechos humanos a favor de los intereses empresariales.¹²

En el Poder Judicial, es una constante la impunidad en la que permanecen aquellos responsables por los abusos e impactos negativos

de las empresas en detrimento de los derechos humanos de las personas o comunidades.¹³

En relación a las reformas estructurales, el documento hace mención que: "En los últimos años, el gobierno mexicano ha aprobado diversas reformas estructurales que debilitan o contradicen las obligaciones del país en materia de derechos humanos y favorecen al sector empresarial".¹⁴ Señala que la reforma constitucional en materia energética se realizó violando diversos derechos de la población mexicana, "se violó el derecho de acceso a la información, consustancial a otros derechos humanos, así como esencial para llevar a cabo un verdadero y profundo debate nacional sobre el tema previo a la toma de decisiones al respecto".¹⁵

Asimismo, las leyes secundarias en materia energética como de minería no cumplen con los estándares internacionales del derecho a la consulta.¹⁶

La falta de consulta y consentimiento previo, libre, informado, culturalmente adecuado, es otro de los temas prioritarios señalados en el informe, en éste se ha documentado cómo las consultas, generalmente, van acompañadas de

¹¹ Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU. México: Empresas y derechos humanos., *op. cit.*

¹² Esta afirmación esta soportada por los casos documentados en los que se puede constatar por ejemplo el uso de la fuerza pública para reprimir a las comunidades que se oponen a diferentes proyectos empresariales.

¹³ Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU. México: Empresas y derechos humanos., *op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ "Actualmente, el mayor de los problemas para los pueblos y comunidades indígenas es la llamada nueva minería o minería a cielo abierto, caracterizada por el uso de tecnologías que permiten en poco tiempo y a bajo costo, mover millones de toneladas de superficie para extraer minerales del subsuelo, utilizando para ello grandes cantidades de agua y químicos de frotación, lixiviación por cianuro o mercurio, provocando a su paso una gran devastación ambiental pero también a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas". *Idem.*

intimidación y amenazas contra los opositores para favorecer los intereses empresariales. Además del problema sobre la forma en la que se presenta la información de los proyectos de una forma parcial, no accesible, ni culturalmente adecuada.

La falta de acceso a la justicia e incumplimiento de normas y sentencias representa un gran obstáculo, existe un el desequilibrio de fuerzas entre los actores.

Las empresas cuentan con un amplio acceso a recursos, representación jurídica, e incluso, a espacios para poder incidir en las posturas de las y los jueces. Lo anterior, contrasta con los recursos económicos y políticos limitados de las víctimas y sus representantes. Otro obstáculo es la dilación en el acceso a la justicia que juega en contra de las comunidades o las personas quienes ya enfrentan los impactos negativos de las actividades de las empresas y quienes cuentan con recursos limitados para continuar el litigio durante un plazo extendido de tiempo...

Adicionalmente, los escasos recursos que existen en el país que permiten presentar una demanda contra una empresa por violaciones a los derechos humanos, generalmente, son denegados por las y los jueces quienes, rara vez, reconocen el interés legítimo o aplican la responsabilidad de particulares...¹⁷

Finalmente, el documento en cuestión señala dentro de los temas prioritarios los abusos a defensores de derechos humanos entre los que incluyen "el desprestigio al etiquetarlos como personas u organizaciones que se oponen al progreso; las amenazas y amenazas de muerte; las agresiones físicas; el uso del sistema judicial en su contra; encarcelamientos; asesinatos, entre otros".¹⁸

El informe elaborado por la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU analizó 61 casos en los que se pudo identificar algunos patrones sobre el tipo de abusos a derechos humanos que involucran actividades empresariales de los siguientes sectores: minería y cementeras (11 casos); hidrocarburos (9 casos); producción de energía y abusos relacionados con los consumidores (8 casos); construcción de infraestructura (9 casos); agroindustria y forestal (6 casos); maquilas y corredores industriales (4 casos), y otros sectores (8 casos) incluyendo abusos de empresas de seguridad privada, la exportación ilegal de arma a zonas de conflicto, turismo, entre otros. Estos casos documentados permiten tener una imagen de la situación de abusos a derechos humanos más comunes en México por parte de las empresas.

- Abusos al derecho a la tierra y el territorio (32 casos)
- Falta de acceso a la información (28 casos)
- Abusos al derecho al medio ambiente sano (22 casos)
- Impactos negativos a la salud (17 casos)
- Falta de cumplimiento de los derechos indígenas (17 casos).¹⁹

Los medios judiciales y los mecanismos no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos deben entenderse no sólo en el sentido de que éstos existan, sino que sean realmente accesibles y efectivos. El Estado mexicano tiene la obligación de asegurar la protección de los derechos humanos de manera integral y universal por lo que la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos de empresas en principio no atribuibles al Estado.*lex*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

LAS RADIODIFUSORAS COMUNITARIAS Y EL DERECHO A INFORMAR

REYNALDO A. VÁZQUEZ RAMÍREZ

Jurista de origen cho'l del estado de Chiapas. Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Maestro en Derecho por la UNAM

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad el derecho a la información constituye un elemento decisivo en el proceso democrático de los Estados contemporáneos, ya que es una herramienta clave que promueve la transparencia en la gestión pública y permite la participación política de las personas. En nuestro país, este derecho fue reconocido constitucionalmente en 1977, derivado de la reforma política que el gobierno en turno había propiciado y cuyo objeto fue robustecer el sistema democrático a través de los partidos políticos.

En esa tesitura, el presente trabajo ofrece algunas aproximaciones del derecho a la información, en particular, sobre el derecho a informar que ejercen las radiodifusoras comunitarias, que sin lugar a dudas, son los medios de comunicación que pretenden favorecer a una comunidad o localidad y que responden a determinados intereses sociales. De tal suerte que, a fin de alcanzar nuestro objetivo, se examinarán sucintamente algunos elementos del derecho a la información (el derecho a informar), la función social de las radiodifusoras comunitarias, y finalmente, su marco jurídico actual.

II. CONCEPTO Y DIMENSIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN: EL DERECHO A INFORMAR

Hay que recordar que el derecho a la información es de reciente data, pues no fue reconocido en la Constitución original de 1917, sino que fue a través de los artículos 6º y 7º constitucionales, que se relacionan con la libre manifestación de las ideas y la libre prensa, que se erigieron como ejes de su conceptualización.¹

Ante la falta de una acepción universal de lo que se entiende por derecho a la información, desde el punto de vista doctrinal, éste se integra de las siguientes facultades relacionadas:

la Suprema Corte, al retomar la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó que este derecho tiene una doble función: individual y colectiva

...las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que se extiende la protección no sólo a la "búsqueda" y "difusión", sino también a la recepción de informaciones, opiniones o ideas de cualquier medio.²

Ahora bien, la Suprema Corte, al retomar la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó que este derecho tiene una doble función: individual y colectiva. En su dimensión individual protege y garantiza que "las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno".³

Mientras que, en su dimensión social el derecho en cuestión constituye la piedra angular sobre el que se subyace todo Estado democrático, así como la condición para alcanzar el progreso social e individual. "En este sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar el Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y

¹ Cfr: Suprema Corte de Justicia de la Nación, "El derecho a informar de las radiodifusoras comunitarias y el derecho a ser informado (Amparo en revisión 531/2011)", en *Primera Sala 2011-2012*, México, SCJN, Serie Estudios sobre la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su acervo documental, 2017.

² LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000, p. 157.

³ Amparo directo en revisión 2931/2015, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN el 13 de abril de 2016.

permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social...⁴.

De lo anterior podemos aseverar que en su aspecto individual, el derecho a la información tiende a maximizar la autonomía personal, mientras que en su perspectiva social, existe un empleo instrumental de la información que permite un adecuado funcionamiento de la democracia.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la interpretación del artículo 6º constitucional, ha determinado que este derecho comprende: 1) el derecho a informar (difundir), 2) el derecho a ser informado (recibir) y, 3) el derecho de acceso a la información (buscar).⁵ Sin embargo, nos interesa destacar el primero de ellos.

En primer término, hay que mencionar que la titularidad del derecho a la información recae en todo sujeto que tiene la condición de gobernado, por ello, ese derecho se le atribuye a cualquier persona física o moral.⁶ En tanto que el sujeto pasivo u obligado por ese derecho es el Estado, que está constreñido a garantizar que se otorgue la información con los alcances y límites establecidos por la ley.

En este contexto, una de las obligaciones de ese derecho es la de informar, que corre a cargo de las entidades físicas, morales, privadas, oficiales o de cualquier índole, pues en atención al principio que donde la ley no distingue no se debe distinguir, y en consecuencia,

⁴ *Idem*.

⁵ "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL". (Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, t. I, página: 839, Tesis: 2ª. LXXXV/2016 (10ª.), registro digital: 2012525, Tesis Aislada).

⁶ Amparo en revisión 50/2008, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN el 12 de marzo de 2008.

no se debe hacer gravitar ese derecho de manera exclusiva sobre los medios de comunicación.⁷

Así, el derecho a informar consiste en:

...la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (*obligaciones negativas*), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (*obligaciones positivas*).⁸

Con ello se aprecia de que se trata de un derecho universal porque cualquier sujeto o ente puede ejercitarlo sin discriminación alguna, conforme a las limitaciones expresamente estipuladas en la ley, o que su ejercicio sea contrario al orden público o social.

III. FUNCIÓN SOCIAL DE LAS RADIODIFUSORAS COMUNITARIAS

Los medios de comunicación ejercen un rol importante en la formación de las identidades en los diversos sectores de la población a través de su producto informativo, sin embargo, actualmente dicha información se ha comercializado y mediatizado respondiendo a diversos intereses, lo cual ha afectado el pluralismo y la diversidad de expresiones.

En este marco, los medios comunitarios juegan un papel trascendente para las poblaciones que enfrentan pobreza, exclusión y marginación, pues facilitan flujos de información en múltiples niveles y direcciones, motivan intereses que alimentan la conciencia colectiva y enriquecen el quehacer cotidiano de la comuni-

⁷ *Idem*.

⁸ Amparo directo en revisión 2931/2015, *loc. cit.*

dad.⁹ Así, los medios comunitarios fungen como agentes de transformación social y se erigen como espacios de empoderamiento de la población comunitaria.¹⁰

De tal modo que, es a través de la radiodifusión comunitaria el medio tecnológico para ejercer la libertad de expresión¹¹ y el derecho a la información, el cual permitirá difundir o debatir libremente las ideas, demandas o reivindicaciones de la sociedad. La importancia de la prestación de este servicio ha sido reconocida por la Suprema Corte, al señalar que los medios de comunicación cumplen una función social de relevancia porque constituyen el instrumento por medio del cual se hacen efectivos los derechos de los gobernados, además de ser

⁹ Cfr. ÁLVAREZ IBARGÜENGOITIA, José Miguel, "Medios de comunicación, desarrollo y democracia", *Defensor, Revista de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 10, año IX, octubre de 2011, p. 8.

¹⁰ "La radio con perspectiva social tiene sus orígenes en la década de los cuarentas pasando luego por distintos estadios. Es interesante notar que a lo largo de estos años las emisoras incluidas en esta categoría han tomado distintas identidades y denominaciones en diferentes regiones. Mientras que en Europa se han llamado radios libres, en América Latina han adoptado la denominación de radios populares y participativas. Esto último ha sido fruto, sin lugar a dudas, de las vinculaciones que en los países latinoamericanos las radios comunitarias tuvieron con las luchas políticas libradas por los sectores populares". En CONAPRED, Cadena-Roa, Jorge, *Las radios comunitarias como mecanismo en contra de la discriminación*, México, 2009, p. 65. Disponible en:

http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E15-2009.pdf (Consultado el 21 de mayo de 2017).

¹¹ "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA RADIODIFUSIÓN ES UN MEDIO TECNOLÓGICO PARA EJERCER ESE DERECHO". (Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, junio de 2012, t. 1, Tesis: 1ª. XIX/2012 (9ª.), página: 262, registro digital: 160070, Tesis Aislada).

*una herramienta de transmisión masiva de la educación y la cultura.*¹² En esa tesitura, podemos señalar que la radio comunitaria constituye un vehículo para el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y a la comunicación, en un ambiente de responsabilidad, respeto y con los límites expresamente señalados en la ley.

De ahí que cualquier marco normativo o política gubernamental debe partir de la base de garantizar el ejercicio de ese derecho, el cual puede tener restricciones, las cuales deberán estar fijadas en la ley, pues persiguen la protección de los siguientes bienes tutelados: 1) el respeto a los derechos de los demás, 2) la reputación de los demás, 3) la protección de la seguridad nacional, 4) la protección del orden público, 5) la protección de la salud pública, y 6) la protección de la moral pública.¹³

Asimismo, tales restricciones deben cumplir con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. El primer elemento significa que la medida debe ser enfocada a los fines perseguidos, mientras que el segundo, implica que dicha medida no debe impedir el ejercicio de un derecho en su totalidad o que genere en la población una inhibición en su ejercicio.¹⁴

IV. MARCO JURÍDICO DE LAS RADIODIFUSORAS COMUNITARIAS

En principio hay que apuntar que la anterior ley regulatoria de las radiodifusoras (Ley Federal de Radio y Televisión de 1960), no reconocía a las emisoras de radio comunitarias, lo que provocó que estuvieran sujetas a una gran cantidad de trámites burocráticos para obtener

¹² Véase la Acción de inconstitucionalidad 26/2006, resuelta por la SCJN el 7 de junio de 2007.

¹³ Amparo en revisión 531/2011, *loc. cit.*

¹⁴ *Idem.*

el reconocimiento formal del Estado. Sin embargo, a raíz de las reformas constitucionales y legales de 2013 y 2014 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, se estableció una serie de bases jurídicas para definir un nuevo modelo de comunicación a fin de fortalecer los derechos de libertad de expresión e información.¹⁵

Es menester mencionar que dicha reforma se deriva del llamado "Pacto por México", el cual fue una alianza política fraguada por el gobierno y con diversos partidos políticos, que entre otros acuerdos, tuvo por finalidad realizar modificaciones en materia de telecomunicaciones.

El contenido de la reforma en cuestión incluye una enorme cantidad de temas, no obstante, en este apartado nos interesa destacar algunos elementos relevantes. Dentro del marco institucional, se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

Con respecto a la materia de derechos humanos y como resultado de la reforma al artículo 6º apartado B, constitucional, se determinó que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado tiene el imperativo de garantizar que se presten en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura

¹⁵ Véase la Exposición de motivos de la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal *Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*. LXII Legislatura Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, año XVI, núm. 3726-II, 12 de marzo de 2013.

universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

También se reconocieron los derechos de los usuarios y el de las audiencias, de igual manera, por vez primera son tomadas en cuenta las radios comunitarias bajo la figura de concesiones de uso social, lo cual significa que las comunidades podrán prestar servicios de radiodifusión con fines culturales, científicos y educativos, sin ánimo de lucro, y desde luego, sujetas a las estipulaciones de la ley secundaria en la que se determinen las condiciones de competencia, calidad y beneficios del servicio público de radiodifusión.

Según la ley de la materia, incorpora un régimen de concesiones que establece en su numeral 66, al señalar que se requerirá concesión única para prestar todo tipo de servicios públicos. En ese tenor, se advierte que con independencia de la naturaleza y finalidad de las radiodifusoras, es necesaria la concesión para la prestación del servicio público, dejándose de lado la distinción entre concesionario o permisionario que distinguía la ley anterior.¹⁶

¹⁶ Artículo 2º- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.

...
El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley..."

También véase "RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquélla como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras que a través de la autorización o permiso sólo se per-

Sobre este aspecto conviene aclarar que los vocablos permisionarios y concesionarios inicialmente se emplearon en la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. Los primeros operaban sin intereses de lucro, porque se orientaban a los contenidos sociales o culturales y, por ello, se les otorgaba un permiso para su operación.¹⁷ En tanto que, los concesionarios se integraban con las emisoras de carácter comercial, las cuales debían pagar una contraprestación al Estado por el uso lucrativo del espectro radioeléctrico, lo que les permitía comercializar sus espacios.¹⁸ Empero, hoy día la Ley Federal de Telecomunicaciones establece una tipología basada en los fines del tipo de servicio público:

mite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, sólo se retira el obstáculo que impedía a aquél ejercer su derecho. Sin embargo, la Ley Federal de Radio y Televisión no utiliza los conceptos de concesión y permiso con las diferencias propias que en la doctrina suele atribuírseles, sino según el uso comercial o no de las estaciones de radio y televisión, no obstante que unas y otras aprovechan un bien del dominio público como lo es el espectro radioeléctrico para un uso determinado. Así, el artículo 13, segundo párrafo, de dicha Ley, establece que las estaciones comerciales requerirán concesión, mientras que las oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios requerirán permiso". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, diciembre de 2007, Tesis: P./J. 67/2007, página: 1085, registro digital: 170638, Jurisprudencia).

¹⁷ Cfr. LAY ARELLANO, Israel Tonatiuh, "La publicidad en la legislación de medios, ¿vulnera su carácter de servicio público?", en SALGADO LEDESMA, Eréndira y RAMÍREZ RAMÍREZ, Agustín (coords.), *Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2015, p. 117.

¹⁸ *Idem*.

a) para uso comercial, b) para uso público, c) para uso privado, y d) para uso social.¹⁹

¹⁹ Véase la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

Artículo 67. De acuerdo con sus fines, la concesión única será:

I. Para uso comercial: Confiere el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones;

II. Para uso público: Confiere el derecho a los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones.

Bajo este tipo de concesiones se incluyen a los concesionarios o permisionarios de servicios públicos, distintos a los de telecomunicaciones o de radiodifusión, cuando éstas sean necesarias para la operación y seguridad del servicio de que se trate.

En este tipo de concesiones no se podrán explotar o prestar con fines de lucro servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o capacidad de red, de lo contrario, deberán obtener una concesión para uso comercial;

III. Para uso privado: Confiere el derecho para servicios de telecomunicaciones con propósitos de comunicación privada, experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial, y

IV. Para uso social: Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado.

Las concesiones para uso social comunitaria, se podrán otorgar a organizaciones de la sociedad civil que no persigan ni operen con fines de lucro y que estén constituidas bajo los principios de participación ciuda-

Una cuestión que no debe soslayarse, se refiere a que los medios comunitarios que ya cuentan con una licencia y están incorporados al régimen de medios permisionarios, dejarán de serlo, y ahora, con base en el régimen transitorio, todos los permisos transitarán al de concesiones. Este cambio a concesión única se debe a que, con la nueva ley, los medios comerciales, de servicio público y de uso social están bajo el régimen concesionado.

De tal forma que, las concesiones para los medios de uso social serán otorgadas mediante asignación directa por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ente encargado de emitir los lineamientos para migrar al modelo de transición única. Además, el solicitante deberá acreditar ante el Instituto que se encuentra constituido en una Asociación Civil sin fines de lucro.

dana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.

Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

Una cuestión que no debe soslayarse, se refiere a que los medios comunitarios que ya cuentan con una licencia y están incorporados al régimen de medios permisionarios, dejarán de serlo, y ahora, con base en el régimen transitorio, todos los permisos transitarán al de concesiones

información y a la libertad de expresión, ya que posibilita buscar, recibir y difundir todo tipo de información o ideas de cualquier índole. En consecuencia, el ente estatal tiene el imperativo de garantizarlas a través de los instrumentos jurídicos que aseguren su plena vigencia y eficacia.

Finalmente, a pesar de que el marco jurídico de las radios comunitarias resulta complejo e insuficiente y ha persistido la lucha para su debida operación y funcionamiento, ha sido determinante la labor interpretativa de los operadores jurídicos nacionales (Suprema Corte) para definir el alcance y las dimensiones del derecho a la información dentro del contexto de las radios comunitarias.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es de sobra conocido que las radiodifusoras comunitarias cumplen un papel fundamental en el fortalecimiento de la democracia, ya que se erigen como un espacio de empoderamiento de la ciudadanía que se identifica por determinadas reivindicaciones sociales. Es un vehículo alternativo de cohesión social y de identidad que puede satisfacer necesidades económicas, culturales y políticas a la población o de diversos grupos.

De tal modo que la radiodifusión es una forma en la que puede ejercerse el derecho a la

VI. FUENTES DE CONSULTA

a) Bibliohemerográficas

ÁLVAREZ IBARGÜENGOITIA, José Miguel, "Medios de comunicación, desarrollo y democra-

cia", *Dfensor, Revista de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 10, año IX, octubre de 2011.

CONAPRED, CADENA-ROA, Jorge, *Las radios comunitarias como mecanismo en contra de la discriminación*, México, 2009. Disponible en:

http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E15-2009.pdf

Exposición de motivos de la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, *Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*. LXII Legislatura Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, año XVI, núm. 3726-II, 12 de marzo de 2013.

LAY ARELLANO, Israel Tonatiuh, "La publicidad en la legislación de medios, ¿vulnera su carácter de servicio público?", en SALGADO LEDESMA, Eréndira y RAMÍREZ RAMÍREZ, Agustín (coords.), *Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2015, pp. 115-128.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "El derecho a informar de las radiodifusoras comunitarias y el derecho a ser informado (Amparo en revisión 531/2011)", en *Primera Sala 2011-2012*, México, SCJN, Serie Estudios sobre la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación a través de su acervo documental, 2017.

b) Expedientes

Amparo directo en revisión 2931/2015, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN el 13 de abril de 2016.

Amparo en revisión 50/2008, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN el 12 de marzo de 2008.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006, resuelta por el Pleno la SCJN el 7 de junio de 2007.

c) Tesis jurisprudenciales y aisladas

"DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL". (Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, t. I, página: 839, Tesis: 2ª. LXXXV/2016 (10ª.), registro digital: 2012525, Tesis Aislada).

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA RADIODIFUSIÓN ES UN MEDIO TECNOLÓGICO PARA EJERCER ESE DERECHO". (Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, junio de 2012, t. 1, Tesis: 1ª. XIX/2012 (9ª.), página: 262, registro digital: 160070, Tesis Aislada).

"RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, diciembre de 2007, Tesis: P./J. 67/2007, página: 1085, registro digital: 170638, Jurisprudencia).*lex*

REFUGIADOS Y DESPLAZADOS: UNA CONSTANTE TRANSGRESIÓN A SUS DERECHOS HUMANOS

LUIS FERNANDO CONTRERAS CORTÉS

Maestro y Doctorando en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); Especialista en Justicia Constitucional, Aplicación e Interpretación de la Constitución por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM); Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED, y perfil PRODEP vigente

1. INTRODUCCIÓN

La constante vulneración de derechos humanos en el mundo ha propiciado la búsqueda de su máxima protección, tan es así que podemos percatarnos del gran crecimiento jurídico internacional en esta materia, pues encontramos, por una parte, tratados, convenciones, pactos, declaraciones, etcétera, y por la otra, el surgimiento, permanencia y estabilidad de diversos tribunales de corte internacional, así como su gran legado, el cual se manifiesta en sus criterios, decisiones y trascendentes resoluciones, mismas que conforman ineludibles precedentes. Sin embargo, a la par de las virtudes referidas supra líneas, siguen latentes aquellos presupuestos que les dan vida, esto es, la transgresión de derechos humanos, lo cual se hace cada vez más evidente para la comunidad internacional gracias al crecimiento exponencial de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, ya que nos permiten advertir de manera inmediata o, en algunos casos, en tiempo real, la incesante violación de los dere-

chos humanos, aun cuando las mismas estén sucediendo en diferentes partes del mundo.

Así pues, consideramos pertinente analizar un problema actual y de trascendencia cosmopolita, del cual debemos preocuparnos, pues su crecimiento exponencial amplifica el quebrantamiento de los derechos humanos de la comunidad internacional, nos referimos, a la problemática que sufren tanto los refugiados como los desplazados, lo cual se ve reflejado, a manera de ejemplo, en el racismo, xenofobia y nacionalismo desmedido.

Por ello, enfatizaremos, de forma breve, algunos aspectos básicos relativos al tema que nos ocupa, para lo cual determinaremos los conceptos de refugiado y de desplazado; señalaremos de manera puntual las causas y consecuencias de los éxodos masivos de refugiados y desplazados; estableceremos cuáles son los derechos humanos que se vulneran comúnmente a refugiados y desplazados, y realizaremos una propuesta de solución a la problemática en estudio.

2. CONCEPTUALIZACIÓN

Por cuestiones metodológicas comenzaremos analizando tanto el concepto de refugiado como el de desplazado, para posteriormente encontrar las diferencias existentes entre los mismos.

Entonces, refugiado: es la persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas se ve obligada a buscar refugio fuera de su país.¹

De igual manera, un refugiado es una persona que ha abandonado el país de su na-

cionalidad y no puede regresar al mismo por un temor bien fundado a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política.²

Por su parte, el artículo primero, apartado A, inciso 2) de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, señala que un refugiado es una persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.³

Ahora bien, existen otras personas que están en situaciones de igual gravedad pero que no califican legalmente como refugiados. Estas personas son conocidas como desplazados internos, y son aquellos que han huido de sus hogares, generalmente a consecuencia de una guerra civil, pero que han permanecido en sus países de origen en lugar de buscar asilo en el extranjero.⁴

De las anteriores definiciones podemos observar que en cuanto a las relativas a los refugiados se deja de lado un gran número de situaciones, las cuales provocan el desplazamiento de grandes cantidades de personas, pues sólo se ciñe a manifestar situaciones de

¹ Consultado en línea en:

<http://dle.rae.es/?id=VfqUsp8>, el 7 de noviembre de 2017.

² <https://historiauniversaluniviassec.wordpress.com/2012/05/28/refugiados-y-desplazados/>.

³ Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁴ http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n3b.htm

carácter político, social, racista, religioso o de nacionalidad, pero algo aun de mayor consideración, sólo se hace referencia a las personas que han abandonado su país.

Sin embargo, también existen los desplazados personas que no necesariamente salen de su país de origen, sino que sólo se trasladan de un lugar a otro dentro del mismo país, del mismo modo, podemos observar que estas personas no necesariamente se trasladan de un lugar a otro dentro del mismo país por motivos de carácter político, social, religioso, etcétera, sino que lo hacen como consecuencia de fenómenos naturales, catástrofes provocadas por el hombre o la constante transgresión de derechos humanos, a manera de ejemplo podemos citar, en el primer caso, sismos, huracanes, sequías o inundaciones, en el segundo caso grandes contaminaciones, cambio climático o alguna catástrofe biológica, y en el tercer caso, la violencia de género, tortura, malos tratos o desapariciones forzadas, entre otras.

En razón de tales diferencias podemos distinguir que los refugiados, se encuentran, si se puede llamar así, en mejores condiciones que los desplazados, dado que estos últimos no logran alcanzar el estatus jurídico internacional con el que sí cuentan los refugiados. No obstante, dichas diferencias, debemos ser enfáticos en que el crecimiento de ambos es indudablemente enorme, ya que del informe anual del ACNUR que analiza el desplazamiento forzado en todo el mundo basándose en datos de gobiernos, agencias socias, y en los datos del propio ACNUR, arroja que 65,6 millones de personas se encontraban en calidad de refugiadas o desplazadas a finales de 2016.⁵

Dicho informe, denominado Tendencias Globales remarcó que, en el 2016, en promedio

20 personas por minuto, se vieron obligadas a huir de sus hogares y buscar protección en otro lugar, ya sea dentro de las fronteras de su país o en otros países. Unos 10,3 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados por conflictos o persecución en 2016. Entre ellos había 6,9 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países y 3,4 millones de nuevos refugiados. De los 65,6 millones de personas desplazadas forzosamente hasta el 31 de diciembre de 2016, 22,5 millones eran refugiados (17,2 millones bajo el mandato del ACNUR y 5,3 millones registrados por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo, UNRWA), 40,3 millones desplazados internos y 2,8 millones solicitantes de asilo. Además, ACNUR calcula que al menos 10 millones de personas eran apátridas a finales de 2016. Sin embargo, los datos recabados por los gobiernos y comunicados a ACNUR se limitaban a 3,2 millones de apátridas en 75 países.⁶

Tres países expulsaron el 55% de la población refugiada del mundo. Siria, con 5,5 millones de personas; Afganistán, con 2,5 millones y Sudán del Sur, con 1,4 millones: en conjunto, más de la mitad de los refugiados que, a nivel mundial, se encuentran bajo el mandato del ACNUR. Por su parte, Turquía es el país que acoge al mayor número de refugiados más de 2.9 millones a finales de año. Asimismo, Alemania recibió 722,400 nuevas solicitudes de asilo en su mayoría de sirios afganos e iraquíes que llegaron a finales de 2015, una de cada 20 solicitudes fue presentada por un niño no acompañado o separado. De igual manera, a finales de año se habían desplazado 1,8 millones de ucranianos, debido a la continuación de los combates en el este de ese país.

⁵ <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/>

⁶ *Ídem.*

Finalmente, debemos ser enfáticos en que América Latina no es la excepción a lo referido en párrafos precedentes, toda vez que la violencia de las pandillas en Guatemala, El Salvador y Honduras, es la causa de muchas de las 545,296 solicitudes de asilo pendientes en Estados Unidos y México.⁷

3. CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Ahora bien, resulta pertinente hacer referencia, por una parte, a las causas y por la otra a las consecuencias que han desatado los éxodos masivos de refugiados y desplazados en el mundo.

Entre las primeras en comento, se encuentran: las persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, los conflictos armados, desastres naturales, catástrofes provocadas por el hombre, problemas étnicos, proyectos de desarrollo económico, disputa de tierras, violencia entre pandillas, narcotráfico y, de manera general, la constante disminución de derechos humanos, entre otras.

Y como consecuencias directas podemos señalar: el estrés psicológico que sufren las personas, la marginación y exclusión social por desconocimiento de la situación, la explotación de los menores para adquirir ingresos, la vulneración de derechos humanos,⁸ el aumento del desempleo, así como la violación de derechos laborales debido al aumento de la población en centros urbanos, la pérdida tanto patrimonial

existe la vulneración de otros derechos humanos de las personas refugiadas y desplazadas, mismos que algunos doctrinistas consideran como "mínimos", pero creemos no deberían tener ese calificativo

como de documentos legales personales, la pérdida de identidad y la más grave, la muerte.

4. DERECHOS HUMANOS TRANSGREDIDOS A REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

Por otra parte, es conveniente aducir que la falta de responsabilidad internacional, los grandes grupos delictivos, la falta de medios económicos para proteger a las grandes cantidades de refugiados y des-

plazados, así como la falta de conciencia de las personas en cuanto a esta problemática, entre otras cosas, traen como consecuencia la constante vulneración de derechos humanos, a los cuales le dedicaremos este apartado.

Entre los derechos humanos quebrantados constantemente se incluyen el derecho a la vida, la protección contra la tortura y los malos tratos, el derecho a tener una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación, el derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, así como de regresar al mismo y el derecho a no ser devuelto por la fuerza.

Esos derechos se afirman, entre otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, para todas las personas, ciudadanos y no ciudadanos por igual, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que conjuntamente integran la Carta Internacional de Derechos Humanos.

a) "Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado" (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 9);

⁷ *Ídem*.

⁸ <https://migracion123.wikispaces.com/CAUSAS+Y+CONSECUENCIAS+DEL+DESPLAZAMIENTO>

b) "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país" (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14);

c) "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad" (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15);

d) "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país" (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12).⁹

Del mismo modo, existe la vulneración de otros derechos humanos de las personas refugiadas y desplazadas, mismos que algunos doctrinistas consideran como "mínimos", pero creemos no deberían tener ese calificativo, puesto que son de gran importancia para el libre desarrollo de las personas. Dichos derechos son: la intolerancia, el racismo, la xenofobia, la agresión, las tensiones y los conflictos nacionales y étnicos, entre otros, los cuales están aumentando en muchos lugares y afectan a muchos grupos, en especial a los solicitantes de asilo, a los refugiados y a los desplazados.

5. EL ACNUR Y EL ANDAMIAJE JURÍDICO INTERNACIONAL QUE PROTEGE A LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

En concordancia con lo mencionado en párrafos precedentes, es menester aludir que existen organismos tanto nacionales como internacionales que realizan una gran labor para la protección de los refugiados y desplazados, y las cuales proporcionan investigaciones tan importantes que logran la modificación normativa internacional, con el objeto de amplificar sus derechos humanos.

Así pues, podemos mencionar a manera de ejemplo al Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, Amnistía Internacional, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Internacional para la Migraciones, entre otras; sin embargo, nos ceñiremos a un organismo dedicado ex profeso a la salvaguarda de los derechos de los refugiados y desplazados en el mundo. Nos referimos pues, a el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el cual también es conocido como The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), mismo que fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el catorce de diciembre de 1950, como uno de los esfuerzos para brindar la más amplia protección y asistencia a los refugiados y posteriormente a los desplazados.

Entre las funciones más importantes que realiza el ACNUR son:

- Proteger a los refugiados.
- Intervenir ante los gobiernos a favor de los refugiados.
- Buscar soluciones duraderas para que los refugiados vuelvan a iniciar sus vidas en un ambiente normal, ayudando a los refugiados a:

- Repatriarse a sus países de origen si las condiciones así lo permiten.
- Integrarse a sus países de asilo.
- Reasentarse en un tercer país.

Como se ha señalado supra líneas, esta organización no sólo protege a los refugiados, sino también a los desplazados internos y de manera general a todas aquellas personas que se encuentran en situaciones similares a las de los citados en primero término, bajo la premisa de que están siendo vulnerados sus derechos humanos.

⁹ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20sp.pdf>

Asimismo, el referido organismo realiza sus funciones en atención a instrumentos internacionales que protegen a los refugiados y desplazados, concretamente, observa el denominado derecho humanitario, destacando los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977, ya que se considera son los más recurridos. Los Convenios de Ginebra se materializan en acciones concretas, pues protegen a las personas siguientes: militares heridos, enfermos y náufragos (Convenios I y II), prisioneros de guerra (III Convenio), población civil, en particular, en territorio enemigo y en territorios ocupados (IV Convenio). En los Protocolos adicionales se mejora, sobre todo, la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades. Se limitan, asimismo, los medios y métodos utilizados en caso de guerra.

Prácticamente, todos los Estados son hoy en día partes en los Convenios de Ginebra de 1949. Por lo que atañe a los Protocolos adicionales, se confirma la tendencia a la universalidad.

Finalmente, tomando en consideración que no sólo existe la normatividad señalada en párrafos precedentes para la protección de los refugiados y desplazados, dado la ampliación de la misma y la consecuente maximización de los derechos humanos de los antes mencionados, haremos alusión, de manera periférica, al andamiaje jurídico internacional que también sustenta su protección y asistencia:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Prácticamente, todos los Estados son hoy en día partes en los Convenios de Ginebra de 1949. Por lo que atañe a los Protocolos adicionales, se confirma la tendencia a la universalidad

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950)
- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951)
- Convención sobre asilo territorial de Caracas (1954)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)
- Declaración sobre el Asilo Territorial (Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Pacto de San José
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)
- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, Carta de Banjul (1981)
- Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984)
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)
- Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985)
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985)

- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas (1992)
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)

6. PROPUESTAS

Ahora bien, son diversos los esquemas que se pueden seguir por parte de la comunidad internacional, para poner fin a los desplazamientos masivos o al menos para tratar de generar un entorno seguro en el desarrollo de las vidas de las personas que se encuentran bajo dicha situación, por lo que, en primer término, encontramos que el Banco Mundial¹⁰ señala que una posible solución sería apoyar a las comunidades de acogida y crear empleos y oportunidades para las comunidades de acogida y los desplazados.

De igual forma, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) advierte que existen tres distintas soluciones duraderas: La repatriación voluntaria, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; la integración local, en la cual el país de asilo ofrece residencia; y el reasentamiento, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos de forma permanente.¹¹

Por su parte, Amnistía Internacional señala que las mejores soluciones a la problemática planteada serían las siguientes:¹²

1. Abrir rutas sin riesgos a un lugar seguro a las personas refugiadas.
2. Reasentar a todas las personas refugiadas que lo necesiten.
3. Los líderes mundiales deben también dar prioridad a salvar vidas.
4. A las personas que huyen de situaciones de persecución o de guerras se les debe permitir cruzar las fronteras tengan o no documentos de viaje. Obligarlas a retroceder y levantar vallas colosales no hace más que forzar a las personas a tomar rutas más peligrosas en busca de seguridad.
5. Todos los países deben investigar y enjuiciar a las bandas de traficantes que explotan a las personas refugiadas y migrantes, y poner la seguridad de las personas por encima de todo lo demás.
6. Los gobiernos deben también dejar de culpar a las personas refugiadas y migrantes de sus problemas económicos y sociales y, en lugar de ello, combatir todas las clases de xenofobia y discriminación racial.
7. "En bancarrota", así es cómo el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, dijo que estaban los organismos de la ONU en septiembre de 2015. Sencillamente, los países ricos no cumplen sus elevadas promesas de proporcionar fondos para la ayuda a las personas refugiadas allende sus fronteras.
8. Los países deben recordar que el asilo es un derecho humano. La mayoría de los países acordaron proteger a las personas refugiadas por medio de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de organismos de la ONU como ACNUR.

¹⁰ <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/15/local-solutions-to-the-global-forced-displacement-crisis>

¹¹ <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/>

¹² <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/>

Por último, se comparte lo aducido por los organismos internacionales referidos con antelación, toda vez que la finalidad de dichas propuestas es beneficiar a todas aquellas personas que se encuentran bajo la grave situación de ser refugiados o desplazados, sin embargo, lo advertido por Amnistía Internacional, son sugerencias, más concretas y contundentes, para el logro del objetivo, es decir para terminar o al menos disminuir el problema planteado en el presente trabajo.

7. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La comunidad internacional tiene gran responsabilidad, la cual se plantea en dos vertientes, en cuanto a la primera, consideramos que los países que motivan de una u otra manera el éxodo masivo de refugiados y desplazados, deben frenar su actuación negativa para evitar dichas situaciones y, en la manera de lo posible, deben tratar de solucionar dicha problemática en el supuesto de que se encuentre latente en sus países; en relación con la segunda, las naciones que son susceptibles de acoger a los refugiados deben atender en todo momento a lo establecido en los instrumentos internacionales que protegen a dichas personas y de esta forma salvaguardar, respetar, promover y garantizar los derechos humanos de las mismas.

Por otra parte, la comunidad internacional debe estar preparada para afrontar esta clase de problemas, elaborando los estudios pertinentes para prevenirlos o resolverlos de la manera más adecuada, para lo cual deberán trabajar de forma conjunta y así generar compromisos con los cuales sea posible superar tan grave problemática. A manera de ejemplo, consideramos que deberían realizarse modificaciones sustanciales al andamiaje jurídico internacional, para ofrecer una mayor protección a los

desplazados internos, quienes se encuentran constantemente disminuidos en sus derechos humanos, aún más que los refugiados.

Finalmente, se debe dejar de lado el "chovinismo", el cual ha crecido de manera desproporcional y no genera otra cosa que la separación de los pueblos, el cierre de sus fronteras, la denigración entre Estados y consecuentemente una postura racista y xenófoba por parte de sus ciudadanos.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados

<http://dle.rae.es/?id=VfqUsp8>

<https://historiauniversaluniviasec.wordpress.com/2012/05/28/refugiados-y-desplazados/>

http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n3b.htm

<http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/>

<https://migracion123.wikispaces.com/CAUSAS+Y+CONSECUENCIAS+DEL+DESPLAZAMIENTO>

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20sp.pdf>

<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/15/local-solutions-to-the-global-forced-displacement-crisis>

<http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/>

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/lex>

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHO LABORAL

OCTAVIO GARCÍA MALDONADO

Doctor en Derecho, Catedrático de la Facultad de Derecho en la Universidad de Guadalajara, docente e investigador titular "C". Director de la firma de abogados de empresa García Maldonado-Ledezma Saavedra (GMLS)

Resumen: El presente artículo presenta un análisis de la Reforma Constitucional en materia de impartición de justicia laboral, publicada el 24 de febrero del 2017. Así pues, el objetivo de este artículo es brindar una perspectiva sobre esta temática, que revoluciona el sistema actual. Tanto abogados, como empleadores, trabajadores y demás agentes involucrados en el mundo laboral; necesitan conocer los cambios que esta Reforma trae consigo y cómo impactará en la forma en que se resolverán los conflictos que se susciten en esta materia.

Palabras clave: Reforma, derecho laboral, impartición de justicia, conciliación.

Abstract: The following article presents an analysis of the Constitutional Reform about the delivery of justice in labor matter, published on February 24, 2017. Therefore, the purpose of this article is to offer a perspective about this issue, which alters the actual system. Lawyers, employers, workers and other agents involved in the labor world; need to know the changes that this Reform brings with it, and how this will affect the way that conflicts will be solved in this subject.

Key words: Reform, labor law, delivery of justice, conciliation.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Mexicana de 1917, fruto de la Revolución, y una de las más progresistas del mundo en aquella época, puso los cimientos del Derecho del Trabajo en el artículo 123. Protegiendo los derechos de los trabajadores, con el fin de jamás volver al antiguo régimen en el que se laboraba con condiciones denigrantes y esclavistas.

A cien años y unos cuantos días, de la promulgación de dicha Constitución, se habló de una Reforma a la misma, que estaría relacionada con el Derecho Laboral. El día 24 de febrero del 2017, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma en materia de impartición de justicia laboral; que se vio reflejada en las disposiciones de los artículos 107 y 123 de nuestra Constitución.

Por lo que, el propósito de este artículo es proporcionar al lector un análisis sencillo y objetivo de los cambios implicados en la Reforma; así como servir de guía para entender el

nuevo contexto en el que se tendrán que litigar los asuntos laborales.

En el primer apartado, se presenta de manera breve el panorama general de la Reforma, así como las modificaciones que se realizaron a la Constitución, a través de un práctico esquema. El cual destaca la importancia del artículo 123 Apartado A, como el núcleo de la Reforma.

El segundo apartado, se dedica a explicar detalladamente la fracción XX del artículo 123 Apartado A. Dicha fracción fue la que experimentó más cambios, de los cuales se derivan todos los demás. En ella se describe cómo se llevará la impartición de justicia laboral, la función conciliatoria, la designación de los funcionarios encargados y los principios bajo los cuales regirán su desempeño.

En el tercer apartado, son puntualizados los objetivos principales que se incluyen en la Reforma, los cuales son: el replanteamiento de la impartición de justicia y la función conciliatoria, el aseguramiento de la negociación colectiva y la aclaración del sistema de competencia federal. En este apartado se describe cada objetivo como subtema. Dichos objetivos se fundan en la necesidad de actualizar la forma en que se resuelven los conflictos en materia laboral, así como en la necesidad de certidumbre en el proceso, en la negociación colectiva y en las organizaciones sindicales.

En el mismo apartado, se incluyen como complemento de los dos primeros objetivos, relativos al nuevo proceso de justicia laboral; las reformas al inciso d) fracción V del artículo 107, que trata sobre la procedencia del amparo; y la fracción XXI del artículo 123 Apartado A, en la cual se describen las consecuencias de la negativa al arbitraje o el desacuerdo con la resolución del conflicto que emita la autoridad.

El cuarto apartado, aborda los cambios menores que experimentaron las fracciones XVIII, XIX y el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123 Apartado A. Es decir, modificaciones relativas a la sustitución de términos, adiciones de párrafos; que se derivaron de la Reforma.

La parte final de este artículo cuenta con un apartado de Consideraciones Finales y las fuentes consultadas para la realización del análisis presentado en el presente trabajo, que sigue el método exegético.

2. LA REFORMA

De manera general, los cambios que se observan a partir de la Reforma, van orientados a incrementar la eficiencia del sistema de impartición de justicia laboral; evitando que los procesos impidan que se llegue a una resolución pronta y adecuada de los conflictos suscitados entre patrón y trabajador.

En segundo lugar, a través de esta Reforma se busca romper paradigmas, cambiando el sistema y adecuándolo a la situación del México actual, que exige un alto a la impunidad y demanda que se pueda confiar en las autoridades encargadas de hacer justicia.

Ahora bien, el siguiente organizador gráfico presenta las modificaciones que fueron publicadas en el decreto del Diario Oficial de la Federación:



Indudablemente, el núcleo de la Reforma es el apartado A del artículo 123, pues en él se realizaron los cambios más significativos. En el mismo sentido, la fracción XX puede considerarse el fundamento de toda la Reforma. Pues de ella se derivan los demás cambios realizados a nuestra Constitución, que siguen la misma vertiente.

Por lo tanto, es preciso iniciar el análisis de esta Reforma, partiendo de dicha fracción.

3. NÚCLEO DE LA REFORMA: FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 123 APARTADO A

Anteriormente, esta fracción se reducía a sólo un pequeño párrafo, en el cual se explicaba que los conflictos laborales serían resueltos por la Junta de Conciliación y Arbitraje; y que ésta debía estar conformada por una representación tripartita: del obrero, del patrón y del gobierno.

Hoy en día, la fracción XX abarca mucho más, revolucionando por completo el procedimiento de justicia laboral, creando nuevas instancias y etapas, de la siguiente manera:

- Desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En su lugar, se da origen a los Tribunales Laborales (locales y federales), como

nueva figura encargada de la resolución de conflictos entre trabajadores y patrones.

- Se establece que esta nueva instancia se integrará por jueces, quienes serán designados de acuerdo con lo que disponen los artículos constitucionales: 94, 97, 116 fracción III y 122 Apartado A fracción IV. Así mismo, deberán ser profesionales con capacidad y experiencia en materia laboral. Además sus sentencias tendrán que observar los principios de *legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia*.

- Se crea una instancia de Conciliación, a la cual se tendrá que acudir antes de pasar a los Tribunales Laborales. A *nivel estatal o local*, tendrán la función conciliatoria: los Centros de Conciliación, y a *nivel federal* la tendrá un organismo descentralizado. El cual, aparte de la función conciliatoria, tendrán a su cargo el registro de los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales.

- Ambos serán independientes del Poder Ejecutivo y *contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de gestión y de gobierno*. Además deberán regirse por los principios de: *certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad*.

- En cuanto a la manera en la que se integrarán y funcionarán los Centros de Conciliación, se establece que será determinada por las leyes locales. De igual manera, el funcionamiento e integración del organismo descentralizado se establecerá por la ley en materia.

- Por otra parte, el organismo descentralizado tendrá un titular, que será elegido a través de un proceso establecido en la misma fracción XX. En el cual, el Ejecutivo federal elabora una terna que será sometida a consideración de la Cámara de Senadores; quienes dentro de un plazo de treinta días, deberán designar al titular a través del voto de las dos terceras partes de la Cámara. Si dicha Cámara, no realiza la

elección dentro del plazo el Ejecutivo designará al titular.

En caso de que la Cámara rechace la terna propuesta por el Ejecutivo, este someterá una nueva. Y si la segunda terna también fuere rechazada, entonces él mismo realizará la elección del cargo.

- El titular del organismo descentralizado deberá ser una persona capacitada y con experiencia. Otros requisitos son: que no pertenezca a ningún partido político ni haya sido candidato a un cargo público tres años antes de su designación; además de que cuente con buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Ostentará el cargo durante seis años y sólo podrá ser reelecto una vez. Se limitará a lo establecido por la ley, y se dedicará únicamente a la realización de las actividades propias de su cargo y representación del organismo. Es decir, no podrá dedicarse a otra cosa, exceptuando la docencia, investigación, cultura o beneficencia.

4. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA REFORMA

Como se puede apreciar, la fracción XX origina un amplio campo para el análisis, de cada uno de los aspectos que aborda. Generando un sistema completamente nuevo para la resolución de conflictos que surgen en la relación patrón-trabajador. Aunque, si bien dicha fracción es el pilar de la Reforma; también se introdujeron otros cambios significativos, que implican una actualización en el sistema, los cuales puntualizo a continuación:

1. Replanteamiento de la impartición de justicia laboral por los Tribunales Laborales. (Fracción XX).
2. Replanteamiento de la función conciliadora a través de:
 - *Materia estatal o local*: Centros de Conciliación.

- *Materia federal*: organismo descentralizado. (Fracción XX)

3. Aseguramiento de la libertad de negociación colectiva. (Fracción XXII Bis)

4. Aclaración del sistema de competencia federal. (Fracción XXXI Inciso C)

4.1. *Objetivos uno y dos: Replanteamiento de la impartición de justicia laboral y de la función conciliatoria*

Considero los objetivos uno y dos, como los puntos más importantes. Los cuales abordan el replanteamiento del proceso de impartición de justicia en materia laboral, así como el de conciliación. Dicho proceso, cambia radicalmente; dejando de ser tripartita (representante capital, trabajadores y del estado). A partir de la Reforma, el objetivo es evitar que los juicios se prolonguen, buscando que verdaderamente se llegue a una conciliación antes del juicio a cargo del tribunal.

Por lo que entonces, el proceso se llevará a cabo de la siguiente manera, con base en lo que la fracción XX establece:

1. Acudir al Centro de Conciliación (materia local), o al organismo descentralizado (materia federal), para fijar una primera audiencia conciliadora; buscando que ésta, sea la única. Se podrá pasar a audiencias subsecuentes sólo si ambas partes lo acuerdan.
2. Una vez que se celebró la audiencia, es decir, que se llevó a cabo la etapa de conciliación; entonces se podrá pasar a los Tribunales, compuestos por jueces quienes tendrán la función de generar la resolución del conflicto a través de la emisión de sentencias; siendo estas últimas las resoluciones definitivas.

A su vez, la Reforma Constitucional incluyó modificaciones que se relacionan con el proceso de impartición de justicia, en el caso en el que una de las partes del conflicto no esté de

acuerdo con la sentencia del juez. Como resultado, este planteamiento nos lleva al análisis de las modificaciones realizadas al inciso d) fracción V del artículo 107 y a la fracción XXI del artículo 123 Apartado A.

4.1.1. Inciso d) fracción V del artículo 107

La fracción V del artículo 107, aborda la temática de la procedencia del amparo que será promovido ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. El inciso d), después de la Reforma quedó de la siguiente manera:

En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

Reflejando que al desaparecer la Junta de Conciliación y Arbitraje, se debe de dejar de utilizar el término *laudos* que dicha junta pronunciaba, y que anteriormente consideraba este inciso. Entonces, atendiendo a lo que establece la Reforma en cuanto a las nuevas figuras que administran e imparten la justicia son los jueces de los Tribunales Laborales, a través de sus sentencias y resoluciones definitivas.

4.1.2. Fracción XXI del artículo 123 Apartado A

Otro cambio que se tuvo que realizar con respecto a la temática de negativa de alguna de las partes implicadas en el conflicto laboral; fue el de la fracción XXI que aborda las consecuencias tanto para el patrón, (fin del contrato de trabajo, indemnización de tres meses de salario) como para el obrero (fin del contrato de trabajo) en este sentido.

La única modificación que se realizó a esta fracción fue el cambio de *"laudos pronuncia-*

dos por la Junta" por *"resolución"*; haciendo referencia a las sentencias que emite el Tribunal Laboral, las cuales ponen fin al juicio. Quedando pues la fracción reformada:

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a cumplir con la resolución, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

4.2. Objetivo tres: Aseguramiento de la libertad de negociación colectiva

Ahora bien, en cuanto al objetivo número tres de esta Reforma, se está implicando la adición de una nueva fracción al apartado A del artículo constitucional 123; la fracción XXII Bis:

XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

- a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y
- b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.

Se observa en esta fracción una tendencia con orientación a la búsqueda de certidumbre tanto en las actividades de organización sindical, como en los representantes de dichas organizaciones.

En este sentido, se atiende a la necesidad que tiene no sólo el trabajador sino también el patrón, de ver protegidos y respetados sus intereses y realmente contar con certeza y poder llegar a un acuerdo que no implique perjuicios para ninguna de las partes.

4.3. Objetivo cuatro: Aclaración del sistema de competencia federal

A partir de la Reforma, el último párrafo de la fracción XXXI del artículo 123 Apartado A, fue transformado en el inciso c), titulado materias. En el que se puntualiza ya de manera más clara lo que le compete a la autoridad federal exclusivamente.

Puntualmente, la idea del párrafo y su contenido se conservaron intactos. Por lo que más bien la modificación fue una cuestión de forma, quedando de la siguiente manera:

c) Materias:

1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;
2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;
3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;

Los grandes cambios a nuestra Constitución, realizados gracias a esta Reforma; generaron otros menores, en lo que únicamente se cambiaron términos, con el propósito de mantener la cohesión

4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y

5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente.

5. OTRAS MODIFICACIONES DE LA REFORMA

Los grandes cambios a nuestra Constitución, realizados gracias a esta Reforma; generaron otros menores, en lo que únicamente se cambiaron términos, con el propósito de mantener la cohesión.

Dichos cambios menores, se realizaron en las fracciones XVII, XIX y en el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123 Apartado A.

La fracción XVIII, aborda la temática de las huelgas, estableciendo cuándo son lícitas o ilícitas. Antes de la Reforma, esta fracción mencionaba que en el caso de los trabajadores de servicios públicos que desearán manifestarse; debían avisar obligatoriamente a la Junta de Conciliación y Arbitraje, diez días antes de la fecha de la suspensión de labores. Actualmente, dichos trabajadores deberán avisar a los Tribunales Laborales, bajo los mismos términos.

Además a esta fracción, se le agregó el siguiente párrafo, que se relaciona con la nueva fracción XXII Bis, relativa a la libertad de negociación colectiva.

Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.

Por otro lado, se realizó una modificación sencilla en la fracción XIX, relativa a los paros. Se establece que se requiere la aprobación de los Tribunales Laborales para la realización de los mismos; cuestión que anteriormente le correspondía a la Junta de Conciliación y Arbitraje.

De igual manera, en el inciso b) de la fracción XXVII, se observa un cambio de este tipo, en el que sólo se sustituye la figura de la Junta por los Tribunales Laborales, de la siguiente manera:

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los tribunales laborales.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda, esta Reforma trae consigo una serie de expectativas de los agentes involucrados, tanto los aspirantes a jueces, los defensores de los trabajadores, las instituciones, las personas cuyos casos se encuentran todavía en manos de la Junta de Conciliación y Arbitraje, los integrantes de dicha junta, entre muchos otros.

A lo cual, precisó la necesidad de tomar en cuenta los siguientes aspectos, incluidos en los transitorios del decreto de la Reforma.

Como primer punto, se establece que esta Reforma entraría en vigor en un año a partir de la publicación del decreto. Durante este plazo, cada entidad tendría que adecuar su legislación para que corresponda con las modificaciones que implicó la Reforma; también deberá realizarse la elección del titular del organismo descentralizado.

Mientras se realiza la transición, y se constituyen las nuevas figuras; las Juntas seguirán atendiendo las diferencias y conflictos a su cargo. De la misma manera, los Tribunales Colegiados conocerán de los amparos en contra de los laudos pronunciados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Como encargada de este proceso de transición, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social creó la Unidad de Enlace de la Reforma de Justicia Laboral; cuyos principales objetivos son diseñar los marcos normativos que deberán seguir las nuevas instituciones, trabajar en el primer Código Nacional de Procedimientos Laborales para presentarlo a la Cámara de Diputados y Senadores de la República; buscando la unificación en el sentido legislativo.

De tal forma que, esta Reforma es un impulso para modificar otras leyes existentes como sería la Ley Federal del Trabajo, sobre la cual no se conoce aún un proyecto de reforma; así como la creación de nuevas disposiciones para complementar este cambio en la impartición de justicia en materia laboral.

7. FUENTES CONSULTADAS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2017). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017). *DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017 *lex*

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHO LABORAL

OCTAVIO GARCÍA MALDONADO

Doctor en Derecho, Catedrático de la Facultad de Derecho en la Universidad de Guadalajara, docente e investigador titular "C". Director de la firma de abogados de empresa García Maldonado-Ledezma Saavedra (GMLS)

Resumen: El presente artículo presenta un análisis de la Reforma Constitucional en materia de impartición de justicia laboral, publicada el 24 de febrero del 2017. Así pues, el objetivo de este artículo es brindar una perspectiva sobre esta temática, que revoluciona el sistema actual. Tanto abogados, como empleadores, trabajadores y demás agentes involucrados en el mundo laboral; necesitan conocer los cambios que esta Reforma trae consigo y cómo impactará en la forma en que se resolverán los conflictos que se susciten en esta materia.

Palabras clave: Reforma, derecho laboral, impartición de justicia, conciliación.

Abstract: The following article presents an analysis of the Constitutional Reform about the delivery of justice in labor matter, published on February 24, 2017. Therefore, the purpose of this article is to offer a perspective about this issue, which alters the actual system. Lawyers, employers, workers and other agents involved in the labor world; need to know the changes that this Reform brings with it, and how this will affect the way that conflicts will be solved in this subject.

Key words: Reform, labor law, delivery of justice, conciliation.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Mexicana de 1917, fruto de la Revolución, y una de las más progresistas del mundo en aquella época, puso los cimientos del Derecho del Trabajo en el artículo 123. Protegiendo los derechos de los trabajadores, con el fin de jamás volver al antiguo régimen en el que se laboraba con condiciones denigrantes y esclavistas.

A cien años y unos cuantos días, de la promulgación de dicha Constitución, se habló de una Reforma a la misma, que estaría relacionada con el Derecho Laboral. El día 24 de febrero del 2017, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma en materia de impartición de justicia laboral; que se vio reflejada en las disposiciones de los artículos 107 y 123 de nuestra Constitución.

Por lo que, el propósito de este artículo es proporcionar al lector un análisis sencillo y objetivo de los cambios implicados en la Reforma; así como servir de guía para entender el

nuevo contexto en el que se tendrán que litigar los asuntos laborales.

En el primer apartado, se presenta de manera breve el panorama general de la Reforma, así como las modificaciones que se realizaron a la Constitución, a través de un práctico esquema. El cual destaca la importancia del artículo 123 Apartado A, como el núcleo de la Reforma.

El segundo apartado, se dedica a explicar detalladamente la fracción XX del artículo 123 Apartado A. Dicha fracción fue la que experimentó más cambios, de los cuales se derivan todos los demás. En ella se describe cómo se llevará la impartición de justicia laboral, la función conciliatoria, la designación de los funcionarios encargados y los principios bajo los cuales regirán su desempeño.

En el tercer apartado, son puntualizados los objetivos principales que se incluyen en la Reforma, los cuales son: el replanteamiento de la impartición de justicia y la función conciliatoria, el aseguramiento de la negociación colectiva y la aclaración del sistema de competencia federal. En este apartado se describe cada objetivo como subtema. Dichos objetivos se fundan en la necesidad de actualizar la forma en que se resuelven los conflictos en materia laboral, así como en la necesidad de certidumbre en el proceso, en la negociación colectiva y en las organizaciones sindicales.

En el mismo apartado, se incluyen como complemento de los dos primeros objetivos, relativos al nuevo proceso de justicia laboral; las reformas al inciso d) fracción V del artículo 107, que trata sobre la procedencia del amparo; y la fracción XXI del artículo 123 Apartado A, en la cual se describen las consecuencias de la negativa al arbitraje o el desacuerdo con la resolución del conflicto que emita la autoridad.

El cuarto apartado, aborda los cambios menores que experimentaron las fracciones XVIII, XIX y el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123 Apartado A. Es decir, modificaciones relativas a la sustitución de términos, adiciones de párrafos; que se derivaron de la Reforma.

La parte final de este artículo cuenta con un apartado de Consideraciones Finales y las fuentes consultadas para la realización del análisis presentado en el presente trabajo, que sigue el método exegético.

2. LA REFORMA

De manera general, los cambios que se observan a partir de la Reforma, van orientados a incrementar la eficiencia del sistema de impartición de justicia laboral; evitando que los procesos impidan que se llegue a una resolución pronta y adecuada de los conflictos suscitados entre patrón y trabajador.

En segundo lugar, a través de esta Reforma se busca romper paradigmas, cambiando el sistema y adecuándolo a la situación del México actual, que exige un alto a la impunidad y demanda que se pueda confiar en las autoridades encargadas de hacer justicia.

Ahora bien, el siguiente organizador gráfico presenta las modificaciones que fueron publicadas en el decreto del Diario Oficial de la Federación:



Indudablemente, el núcleo de la Reforma es el apartado A del artículo 123, pues en él se realizaron los cambios más significativos. En el mismo sentido, la fracción XX puede considerarse el fundamento de toda la Reforma. Pues de ella se derivan los demás cambios realizados a nuestra Constitución, que siguen la misma vertiente.

Por lo tanto, es preciso iniciar el análisis de esta Reforma, partiendo de dicha fracción.

3. NÚCLEO DE LA REFORMA: FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 123 APARTADO A

Anteriormente, esta fracción se reducía a sólo un pequeño párrafo, en el cual se explicaba que los conflictos laborales serían resueltos por la Junta de Conciliación y Arbitraje; y que ésta debía estar conformada por una representación tripartita: del obrero, del patrón y del gobierno.

Hoy en día, la fracción XX abarca mucho más, revolucionando por completo el procedimiento de justicia laboral, creando nuevas instancias y etapas, de la siguiente manera:

- Desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En su lugar, se da origen a los Tribunales Laborales (locales y federales), como

nueva figura encargada de la resolución de conflictos entre trabajadores y patrones.

- Se establece que esta nueva instancia se integrará por jueces, quienes serán designados de acuerdo con lo que disponen los artículos constitucionales: 94, 97, 116 fracción III y 122 Apartado A fracción IV. Así mismo, deberán ser profesionales con capacidad y experiencia en materia laboral. Además sus sentencias tendrán que observar los principios de *legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia*.

- Se crea una instancia de Conciliación, a la cual se tendrá que acudir antes de pasar a los Tribunales Laborales. A *nivel estatal o local*, tendrán la función conciliatoria: los Centros de Conciliación, y a *nivel federal* la tendrá un organismo descentralizado. El cual, aparte de la función conciliatoria, tendrán a su cargo el registro de los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales.

- Ambos serán independientes del Poder Ejecutivo y *contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de gestión y de gobierno*. Además deberán regirse por los principios de: *certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad*.

- En cuanto a la manera en la que se integrarán y funcionarán los Centros de Conciliación, se establece que será determinada por las leyes locales. De igual manera, el funcionamiento e integración del organismo descentralizado se establecerá por la ley en materia.

- Por otra parte, el organismo descentralizado tendrá un titular, que será elegido a través de un proceso establecido en la misma fracción XX. En el cual, el Ejecutivo federal elabora una terna que será sometida a consideración de la Cámara de Senadores; quienes dentro de un plazo de treinta días, deberán designar al titular a través del voto de las dos terceras partes de la Cámara. Si dicha Cámara, no realiza la

elección dentro del plazo el Ejecutivo designará al titular.

En caso de que la Cámara rechace la terna propuesta por el Ejecutivo, este someterá una nueva. Y si la segunda terna también fuere rechazada, entonces él mismo realizará la elección del cargo.

- El titular del organismo descentralizado deberá ser una persona capacitada y con experiencia. Otros requisitos son: que no pertenezca a ningún partido político ni haya sido candidato a un cargo público tres años antes de su designación; además de que cuente con buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Ostentará el cargo durante seis años y sólo podrá ser reelecto una vez. Se limitará a lo establecido por la ley, y se dedicará únicamente a la realización de las actividades propias de su cargo y representación del organismo. Es decir, no podrá dedicarse a otra cosa, exceptuando la docencia, investigación, cultura o beneficencia.

4. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA REFORMA

Como se puede apreciar, la fracción XX origina un amplio campo para el análisis, de cada uno de los aspectos que aborda. Generando un sistema completamente nuevo para la resolución de conflictos que surgen en la relación patrón-trabajador. Aunque, si bien dicha fracción es el pilar de la Reforma; también se introdujeron otros cambios significativos, que implican una actualización en el sistema, los cuales puntualizo a continuación:

1. Replanteamiento de la impartición de justicia laboral por los Tribunales Laborales. (Fracción XX).
2. Replanteamiento de la función conciliadora a través de:
 - *Materia estatal o local*: Centros de Conciliación.

- *Materia federal*: organismo descentralizado. (Fracción XX)

3. Aseguramiento de la libertad de negociación colectiva. (Fracción XXII Bis)

4. Aclaración del sistema de competencia federal. (Fracción XXXI Inciso C)

4.1. *Objetivos uno y dos: Replanteamiento de la impartición de justicia laboral y de la función conciliatoria*

Considero los objetivos uno y dos, como los puntos más importantes. Los cuales abordan el replanteamiento del proceso de impartición de justicia en materia laboral, así como el de conciliación. Dicho proceso, cambia radicalmente; dejando de ser tripartita (representante capital, trabajadores y del estado). A partir de la Reforma, el objetivo es evitar que los juicios se prolonguen, buscando que verdaderamente se llegue a una conciliación antes del juicio a cargo del tribunal.

Por lo que entonces, el proceso se llevará a cabo de la siguiente manera, con base en lo que la fracción XX establece:

1. Acudir al Centro de Conciliación (materia local), o al organismo descentralizado (materia federal), para fijar una primera audiencia conciliadora; buscando que ésta, sea la única. Se podrá pasar a audiencias subsecuentes sólo si ambas partes lo acuerdan.
2. Una vez que se celebró la audiencia, es decir, que se llevó a cabo la etapa de conciliación; entonces se podrá pasar a los Tribunales, compuestos por jueces quienes tendrán la función de generar la resolución del conflicto a través de la emisión de sentencias; siendo estas últimas las resoluciones definitivas.

A su vez, la Reforma Constitucional incluyó modificaciones que se relacionan con el proceso de impartición de justicia, en el caso en el que una de las partes del conflicto no esté de

acuerdo con la sentencia del juez. Como resultado, este planteamiento nos lleva al análisis de las modificaciones realizadas al inciso d) fracción V del artículo 107 y a la fracción XXI del artículo 123 Apartado A.

4.1.1. Inciso d) fracción V del artículo 107

La fracción V del artículo 107, aborda la temática de la procedencia del amparo que será promovido ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. El inciso d), después de la Reforma quedó de la siguiente manera:

En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

Reflejando que al desaparecer la Junta de Conciliación y Arbitraje, se debe de dejar de utilizar el término *laudos* que dicha junta pronunciaba, y que anteriormente consideraba este inciso. Entonces, atendiendo a lo que establece la Reforma en cuanto a las nuevas figuras que administran e imparten la justicia son los jueces de los Tribunales Laborales, a través de sus sentencias y resoluciones definitivas.

4.1.2. Fracción XXI del artículo 123 Apartado A

Otro cambio que se tuvo que realizar con respecto a la temática de negativa de alguna de las partes implicadas en el conflicto laboral; fue el de la fracción XXI que aborda las consecuencias tanto para el patrón, (fin del contrato de trabajo, indemnización de tres meses de salario) como para el obrero (fin del contrato de trabajo) en este sentido.

La única modificación que se realizó a esta fracción fue el cambio de *"laudos pronuncia-*

dos por la Junta" por *"resolución"*, haciendo referencia a las sentencias que emite el Tribunal Laboral, las cuales ponen fin al juicio. Quedando pues la fracción reformada:

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a cumplir con la resolución, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

4.2. Objetivo tres: Aseguramiento de la libertad de negociación colectiva

Ahora bien, en cuanto al objetivo número tres de esta Reforma, se está implicando la adición de una nueva fracción al apartado A del artículo constitucional 123; la fracción XXII Bis:

XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patronos, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

- a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y
- b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.

Se observa en esta fracción una tendencia con orientación a la búsqueda de certidumbre tanto en las actividades de organización sindical, como en los representantes de dichas organizaciones.

En este sentido, se atiende a la necesidad que tiene no sólo el trabajador sino también el patrón, de ver protegidos y respetados sus intereses y realmente contar con certeza y poder llegar a un acuerdo que no implique perjuicios para ninguna de las partes.

4.3. Objetivo cuatro: Aclaración del sistema de competencia federal

A partir de la Reforma, el último párrafo de la fracción XXXI del artículo 123 Apartado A, fue transformado en el inciso c), titulado materias. En el que se puntualiza ya de manera más clara lo que le compete a la autoridad federal exclusivamente.

Puntualmente, la idea del párrafo y su contenido se conservaron intactos. Por lo que más bien la modificación fue una cuestión de forma, quedando de la siguiente manera:

c) Materias:

1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;
2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;
3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;

Los grandes cambios a nuestra Constitución, realizados gracias a esta Reforma; generaron otros menores, en lo que únicamente se cambiaron términos, con el propósito de mantener la cohesión

4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y

5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente.

5. OTRAS MODIFICACIONES DE LA REFORMA

Los grandes cambios a nuestra Constitución, realizados gracias a esta Reforma; generaron otros menores, en lo que únicamente se cambiaron términos, con el propósito de mantener la cohesión.

Dichos cambios menores, se realizaron en las fracciones XVII, XIX y en el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123 Apartado A.

La fracción XVIII, aborda la temática de las huelgas, estableciendo cuándo son lícitas o ilícitas. Antes de la Reforma, esta fracción mencionaba que en el caso de los trabajadores de servicios públicos que desearán manifestarse; debían avisar obligatoriamente a la Junta de Conciliación y Arbitraje, diez días antes de la fecha de la suspensión de labores. Actualmente, dichos trabajadores deberán avisar a los Tribunales Laborales, bajo los mismos términos.

Además a esta fracción, se le agregó el siguiente párrafo, que se relaciona con la nueva fracción XXII Bis, relativa a la libertad de negociación colectiva.

Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.

Por otro lado, se realizó una modificación sencilla en la fracción XIX, relativa a los paros. Se establece que se requiere la aprobación de los Tribunales Laborales para la realización de los mismos; cuestión que anteriormente le correspondía a la Junta de Conciliación y Arbitraje.

De igual manera, en el inciso b) de la fracción XXVII, se observa un cambio de este tipo, en el que sólo se sustituye la figura de la Junta por los Tribunales Laborales, de la siguiente manera:

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los tribunales laborales.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda, esta Reforma trae consigo una serie de expectativas de los agentes involucrados, tanto los aspirantes a jueces, los defensores de los trabajadores, las instituciones, las personas cuyos casos se encuentran todavía en manos de la Junta de Conciliación y Arbitraje, los integrantes de dicha junta, entre muchos otros.

A lo cual, precisó la necesidad de tomar en cuenta los siguientes aspectos, incluidos en los transitorios del decreto de la Reforma.

Como primer punto, se establece que esta Reforma entraría en vigor en un año a partir de la publicación del decreto. Durante este plazo, cada entidad tendría que adecuar su legislación para que corresponda con las modificaciones que implicó la Reforma; también deberá realizarse la elección del titular del organismo descentralizado.

Mientras se realiza la transición, y se constituyen las nuevas figuras; las Juntas seguirán atendiendo las diferencias y conflictos a su cargo. De la misma manera, los Tribunales Colegiados conocerán de los amparos en contra de los laudos pronunciados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Como encargada de este proceso de transición, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social creó la Unidad de Enlace de la Reforma de Justicia Laboral; cuyos principales objetivos son diseñar los marcos normativos que deberán seguir las nuevas instituciones, trabajar en el primer Código Nacional de Procedimientos Laborales para presentarlo a la Cámara de Diputados y Senadores de la República; buscando la unificación en el sentido legislativo.

De tal forma que, esta Reforma es un impulso para modificar otras leyes existentes como sería la Ley Federal del Trabajo, sobre la cual no se conoce aún un proyecto de reforma; así como la creación de nuevas disposiciones para complementar este cambio en la impartición de justicia en materia laboral.

7. FUENTES CONSULTADAS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2017). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017). *DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017 *lex*

lex

Suplemento-Ecología Noviembre & Diciembre • 2018



La inexistente justicia constitucional y la facultad de la
Segunda Visitaduría de la Comisión de los Derechos Humanos
del Estado de Guerrero para conocer sobre violación
a los Derechos de la Naturaleza

José Gilberto Garza Grimaldo

suplemento-ecología

s u m a r i o

noviembre & diciembre 2 0 1 8

COLABORADORES: Adolfo Jiménez Peña; Fernando Garza Hinojosa; Mario J. Esquivel Reyes; Salvador Jara Díaz; Hugo Rodríguez Uribe; Adolfo Mejía Ponce de León; Guillermo Canales López; Patricia G. Tejeda Uribe; Jorge Muñoz Barrera; Alejandro Martínez Flores; David Salazar Madrid; Laura Gisela Lezama Arroyo; Alejandro Reyes Gutiérrez; Manuel González Oropeza; Rufino González Villagómez; Santiago Lobeira Treviño; Mario Hernán Mejía; Aurora Arnáiz Amigo; Germán Yescas Laguna Salvador; Manuel Cifuentes Vargas; Manuel Pretelín Pérez; Jesús I. Guzmán Pineda; Enrique Tolivia Meléndez; Edmundo Ducoing Chachó; Carlos Enrique López Gallegos; Elsa Cristina Roqué Fourcade; María de Rocío Gutiérrez Baylón; Javier Castrejón Montoya; Manuel Becerra Ramírez; Ramón Ojeda Mestre; Federico J. Arce Navarro; Anselmo Galindo M.; Luz del Carmen Colmenero Rolón; Carlos Humberto Durand Alcántara; Isabel Fernández-Leal; Joel Romero Carmona; G. Tyler Millar Jr.; David Salazar Madrid; Rogelio González García; Juan José González M.; Alma Catalina Carpio Hernández; Tania Gabriela Rodríguez Huerta; Francisco F. Cervantes Ramírez; Cecilia Nieto de Pascual-Pola; Andrés Valdez Zepeda; Manuel Guzmán Arroyo; Salvador Peniche Campos; Beatriz S. Ruzafa; Carlos Karam Quiñones; María Guadalupe Sacramento Fajardo Ambía; Vicente Campos Rayón; Alejandro Córdova Cárdenas; Ana Martha Escobedo; Luis Raúl Tovar Gálvez; Sergio Salomón Zarkin; Verónica Granados Álvarez; Gerardo Gómez González; Bernardino Mata García; José Luis Ruiz Guzmán; Guillermo Mendoza Castelán; Serafín Tinajero Anaya; Thalía Dentón Navarrete; Edgar Ledesma Martínez; Rosa Carolina Álvarez Villanueva; Martha Bañuelos; Manuel Cifuentes Vargas; Dino Bellorio Clabot; David Cienfuegos Salgado; Omar Rojas; Ma. Eugenia Gutiérrez; Hugo Saúl Ramírez García; José Alberto Márquez Anguiano; Anthony Bailey; Eréndira Salgado Ledesma; Luis Miguel Reyna Alfaro; Dante Acal Sánchez; Nélida Harracá; Mario Peña Chacón; Luisa Elena Molina; Jesús Jordano Fraga; Fred Pearce; Jasmina Sopova; Nevena Popovska; Sergio Ampudia Mello; Ingrid Fournier; Alberto Tapia Landeros; Cristina Cortinas de Nava; David Cienfuegos Salgado; Demetrio Loperena; Salvador E. Muñúzuri Hernández; José Gilberto Garza Grimaldo; Honorato Teisser Fuentes; Armando Soto Flores; Xabier Ezeizabarrena Sáenz; Tania Leyva Ortiz; Jamie Bowman; Michael Bothe; Ingrid Fournier Cruz; Graciela Carrillo González; Andrés Mauricio Briceño Chaves; Bernard Drobenko; Melody Huitrón; Marisol Inglés Hernández; Lynda M. Warren; Lidia Carmen Castro Morales; Alejandro Sotela Sanabria; Alexander Obando Vargas; Edwin Lezama Fernández; Roalma Matute; Karla Ferrera; Inés Yadira Cubero G.; Gustavo Carvajal Isunza; Martha Delgado Peralta; Claudia Castro; María Fernanda Reina; Laura Elvir; Genaro David Góngora Pimentel; Olga Sánchez Cordero de García Villegas; Claudia Quintero Jaramillo; Verónica Hernández Alcántara; Guillermo Velasco Rodríguez; Miguel Valencia Mulkay; Víctor Espinoza Alfaro; Ana Macoretta; Haydée Rodríguez Romero; Olga Leticia Valles López; Luis Escobar Aubert; Larisa de Orbe; Aquilino Vázquez García; PNUMA; Gustavo Arturo Esquivel Vázquez; Jesús Jordano Fraga; Thalía Denton Navarrete; Luz Oqueli; Jaime Silva; María Fernanda Reina; Cecille Flores; Josué Mena; Ismael Camargo González; Alexander Riera; Pamela Amaya; Leslie Carvajal; Gerardo Ayala; Dunia Flores; Italo Godoy; Francisco López Bárcenas; Corte Interamericana de Derechos Humanos; J. Martín Serna de Anda; UNESCO; Irene López Faugier; Klimaforum09; Claudia María Castro Valle; Beatriz Angélica Jiménez Gallegos; Carlos Miguélez Monroy; Rodolfo Sánchez Zepeda; Gonzalo Fanjul; Xavier Caño Tamayo; Juan López de Uralde; Carlos Padilla Massieu; Jaime Martínez Veloz; Edgar Fernández Fernández; Álvaro Sagot Rodríguez; Armando Luna Canales; Bernardo Anwar Azar López; Alina Guadamuz Flores; Rodrigo Serrano Castro; Katia Espinosa Osnaya; Alberto López Herrero; Marta González Borraz; José Lorenzo Álvarez Montero; Ana Muñoz Álvarez; Alejandro Rivera Domínguez; José Eduardo Espinosa de los Monteros Aviña; José Luis Camba Arriola; Kristal Wendolyn Solís Paredes; www.cibermitanios.com.ar; Inés Fernández Llanes; Sharon H. Gamero Caycho; Juan Carlos del Olmo; Xavier Torras; Octavio Klimek Alcaraz; Rolando Cañas Moreno; Gretel Monserrat; Coyote Alberto Ruz Buenfil; Esperanza Martínez; Alberto Acosta.



III Editorial
Adolfo Jiménez Peña

IV La inexistente justicia
constitucional y la facultad
de la Segunda Visitaduría
de la Comisión de los
Derechos Humanos del
Estado de Guerrero para
conocer sobre violación a los
Derechos de la Naturaleza
José Gilberto Garza Grimaldo

Enrique Huber Lazo
Director

Adolfo Jiménez Peña
Coordinador

Carlos Eduardo García Urueta
Diseño

Colaboradores
Vick Evanyel Domínguez P.
David Cienfuegos Salgado



Inician análisis de **leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos**

•La Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública inició el análisis y revisión de las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos de los 39 municipios.

•Los documentos deben contener una estimación clara y precisa de los ingresos fiscales y financieros que pretenden percibir los municipios, así como los gastos que realizarán.

•Los diputados procurarán que las diferencias en las cuotas y tarifas sean de acuerdo a las condiciones particulares de cada municipio.

•En lo que se refiere a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, la Constitución Política del Estado plasma que, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, el Gobernador del Estado presentará la propuesta correspondiente.

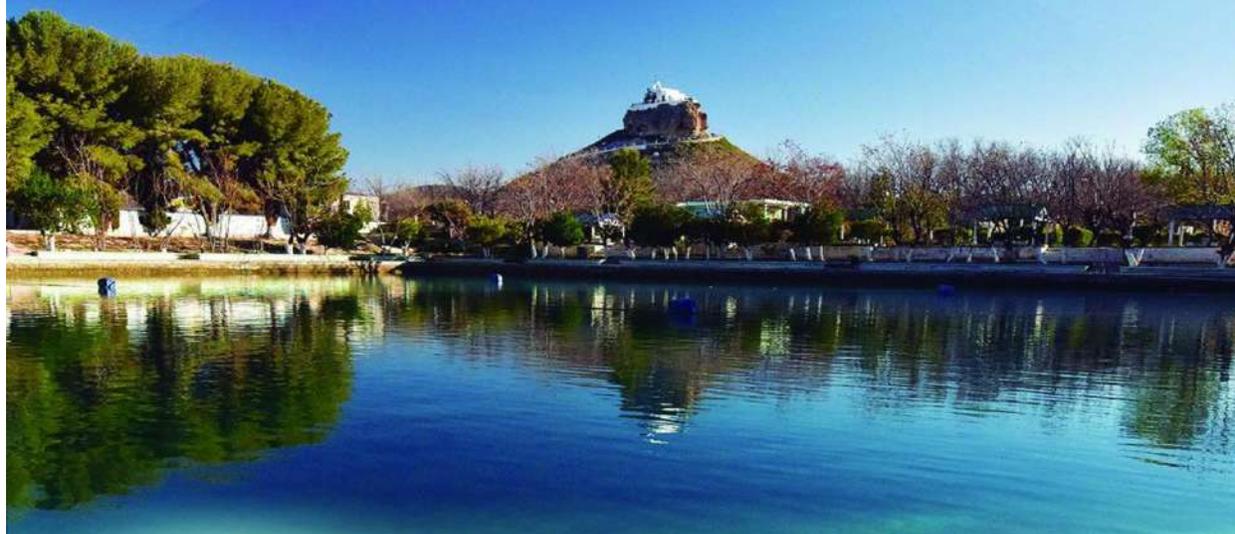
•Los integrantes de la Sexagésima Octava Legislatura tienen hasta el 15 de diciembre para concluir con la aprobación de los dictámenes.



Tierra de magia y fantasía

Con su **historia y tradiciones**, la aventura, la emoción y los hermosos paisajes...

Coahuila nos ofrece lugares de ensueño.



Con sus
Pueblos Mágicos...

¡Fuerte

es!

Gobierno del Estado



Coahuila

Tierra de oportunidades y prosperidad.

coahuila.gob.mx

Durango y Coahuila saldrán adelante con política social de AMLO: Aispuro



Pide Aispuro apoyo para Metrobús, Puerto de Altura, Hospital de Especialidades y agua de calidad

En Durango y La Laguna la gente tiene confianza en sus Gobiernos, estamos seguros que con la política social que se implementa saldremos adelante y se detonará el desarrollo de esta región y México, expresó el gobernador José Rosa Aispuro Torres al recibir junto a su homólogo de Coahuila, Miguel Ángel Riquelme al Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, para la presentación de los Programas Integrales de Desarrollo de La Laguna.

“Estamos seguros que con su apoyo La Laguna será un polo de desarrollo con riquezas como la mejor mano de obra de mujeres y hombres, la creatividad y talento de sus jóvenes y la conectividad entre regiones”, aseguró el mandatario al reiterar su disposición para trabajar en unidad con López Obrador y que los proyectos que contempla el Gobierno Federal para Durango tengan mejores resultados.

Destacó que para seguir detonando la economía de esta región, es necesario incentivar la producción agrícola, pecuaria e industrial, por ello, le solicitó al Presidente su respaldo para continuar proyectos como el Metrobús, el suministro de agua en cantidad y calidad, el Fondo Metropolitano de La Laguna, así como el Hospital de Especialidades en Gómez Palacio.

De igual forma, recordó la importancia del Puerto de Altura en Mazatlán para impulsar el desarrollo en el



centro norte del país, para lo cual pidió se considere su construcción.

“La estrategia del Mando Especial en la Laguna si funcionó, se va a reforzar y se va a utilizar de ejemplo para la seguridad en otras regiones del país”, reconoció el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador al presentar los Programas Integrales de Desarrollo para adultos mayores, niños, niñas, jóvenes, productores y pequeños empresarios.

López Obrador anunció que en Durango se terminará el Hospital de Especialidades en Gómez Palacio, además de que el proyecto del Metrobús también beneficiará a dicha zona y los municipios de Cuencamé, Mapimí y Rodeo, entre otros, formarán parte de la entrega de fondos a gobiernos municipales que extraen minerales.

Al destacar el apoyo, respaldo y respeto que los gobernadores de Durango y Coahuila han mostrado hacia el Gobierno Federal, el Ejecutivo Federal mencionó que estas entidades contarán con recursos para el mantenimiento y

conservación de carreteras, mejoramiento en la atención médica, así como el abasto y potabilización del agua.

El gobernador de Coahuila Miguel Ángel Riquelme destacó la coordinación de su gobierno con el de Aispuro Torres para mantener la seguridad en ambas entidades, esfuerzos que sumados a la voluntad de la Federación, reflejarán un menor rezago en muchas comunidades



Hagamos de Durango el mejor lugar



PARA TODOS Dgo