

Armenta Ramírez Petra
Casarín León Manlio Fabio
Luna Leal Marisol
Coordinadores

El Constitucionalismo Veracruzano del Siglo XXI



Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Veracruzana



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET
MÉXICO



LXIII LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE VERACRUZ

EL CONSTITUCIONALISMO VERACRUZANO DEL SIGLO XXI

Petra Armenta Ramírez
Manlio Fabio Casarín León
Marisol Luna Leal

(COORDINADORES)

Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Veracruzana

LXIII Legislatura del
H. Congreso del Estado de Veracruz

Instituto Universitario de Investigación
Ortega y Gasset México

México / 2014

© **El constitucionalismo veracruzano del Siglo XXI**

PETRA ARMENTA RAMÍREZ
MANLIO FABIO CASARÍN LEÓN
MARISOL LUNA LEAL
(COORDINADORES)

Primera edición 2014

© **Derechos reservados**

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana
LXIII Legislatura H. Congreso del Estado de Veracruz
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Portada: Monserrat Castellanos Zuccolotto
Revisión de estilo: Isabel Gallardo Rivera
Maquetación e impresión: Códice/Taller Editorial

ISBN: 978-607-9248-50-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio electrónico o mecánico, sin la autorización por escrito de los titulares de la misma.

Impreso y hecho en México

Universidad Veracruzana

Dra. Sara Ladrón de Guevara
Rectora

Mtra. Leticia Rodríguez Audirac
Secretaria Académico

Dra. Carmen G. Blázquez Domínguez
Directora General de Investigaciones

Mtro. José Luis Martínez Suárez
Director del Área Académica de Humanidades

Dr. José Antonio Hernanz Moral
Director General de Desarrollo Académico

Dra. Yolanda Jiménez Naranjo
*Directora General de la Unidad
de Estudios de Posgrado*

Dra. Petra Armenta Ramírez
*Directora del Instituto de
Investigaciones Jurídicas*

Índice

Introducción	9
------------------------	---

Primera parte

Los derechos humanos y su protección en el ámbito local

La protección del derecho a una educación por la normatividad estatal en México.	19
<i>Julio César Arango Chontal</i>	
La nueva cara del Derecho Laboral.	33
<i>Josefa Montalvo Romero</i>	
Derecho y medio ambiente en el estado de Veracruz	51
<i>Tania García López</i>	
Familia, matrimonio y homosexualidad en Veracruz.	64
<i>Alejandra Verónica Zúñiga Ortega</i>	
La sociedad de la información y el espacio público en Veracruz.	75
<i>Alejandro De la Fuente Alonso</i>	
La interpretación constitucional de los Derechos Humanos y la Sala Constitucional del de Veracruz.	88
<i>Ana Matilde Chávez Mayo</i>	

Segunda parte

Los poderes locales y el municipio

Constituyente Permanente, Derecho Procesal Constitucional Local, Poder Legislativo del Estado de Veracruz	105
<i>Angel Ramírez Bretón</i>	
El Poder Judicial en el Estado de Veracruz. Algunas notas descriptivas	115
<i>Adela Rebolledo Libreros</i>	
El Poder Ejecutivo de Veracruz en el contexto federal.	139
<i>Enrique Córdoba Del Valle</i>	
La Constitución Política 2000 del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Ministerio Público	153
<i>José Lorenzo Álvarez Montero</i>	

La implementación del sistema procesal acusatorio en Veracruz	168
<i>Rebeca Elizabeth Contreras</i>	
<i>César Augusto García Soberano</i>	
El desarrollo de los sistemas locales de control constitucional a partir de su articulación con el sistema federal: Análisis de la experiencia veracruzana	188
<i>Manlio Fabio Casarín León</i>	
El municipio veracruzano	204
<i>Marisol Luna Leal</i>	
Competencias tributarias municipales en el Estado de Veracruz	226
<i>Yesenia del Carmen Trejo Cruz</i>	

Tercera parte

Los organismos constitucionales autónomos del Estado

Desempeño institucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Veracruz, de cara al Siglo XXI	263
<i>Jaqueline Jongitud Zamora</i>	
El IEV en su laberinto	283
<i>Víctor Borges-Caamal</i>	
El INE y la reforma constitucional de 2014	302
<i>Petra Armenta Ramírez</i>	
<i>José Francisco Báez Corona</i>	
El tratamiento en Veracruz de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y de protección de datos personales y su posición en el sistema jurídico mexicano. Aciertos y perspectivas.	312
<i>David Del Ángel Moreno</i>	
El Órgano Superior de Fiscalización del estado de Veracruz como mecanismo de control del presupuesto	336
<i>María de Lourdes Castellanos Villalobos</i>	

Agradecemos a la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz; al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset México; y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, la preocupación por el cultivo del derecho constitucional local, y su respaldo institucional.

Introducción

Los estudios sobre el derecho constitucional de las entidades federativas representan una importante vía en torno a la reflexión, replanteamiento y consolidación del sistema federal mexicano, el cual ha experimentado una evolución significativa en los últimos años a partir de sendas reformas constitucionales y legales que han impactado el ámbito local, despertando variadas inquietudes relacionadas –esencialmente– con la posible merma o afectación de la autonomía del cual gozan los estados federados.

De ahí la necesidad de ampliar el catálogo de fuentes bibliográficas sobre este importante tema, en particular el constitucionalismo veracruzano, del cual trata la presente obra. Ésta, tiene como antecedente directo el libro *El derecho constitucional veracruzano*, publicado en el año 2007 bajo los auspicios del Congreso del Estado de Veracruz y la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, el cual en una primera reflexión se pensó actualizar; sin embargo, considerando las múltiples reformas constitucionales de orden federal que han impactado en los ámbitos de gobierno locales, se decidió la integración de una nueva producción editorial que presentara los aspectos más importantes de las diversas instituciones del constitucionalismo veracruzano, incorporando las perspectivas actuales y futuras en torno a su funcionamiento, a la luz de los nuevos paradigmas del Estado mexicano señalados con anterioridad.

En tal virtud, la presente obra se integra con tres apartados relativos a *los derechos humanos y su protección en el ámbito local; los poderes locales y el municipio; y, los órganos constitucionales autónomos del estado de Veracruz*.

En el primer apartado se abordan algunas implicaciones en el orden local de las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de juicio de amparo y derechos humanos, así como de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el *expediente varios 912/2010* relativo al *Caso Rosendo Radilla Pacheco*, esto es, la nueva configuración, exigibilidad y justiciabilidad de algunos derechos humanos.

En el segundo apartado denominado, *los poderes locales y el municipio*, se plantean los aspectos de integración, funciones, problemáticas y retos de los poderes tradiciones de la entidad veracruzana, así como de la figura municipal.

En el tercer apartado denominado *Los organismos Constitucionales Autónomos del Estado* se da cuenta de la constitución, atribuciones y problemáticas de algunos de los denominados organismos constitucionales autónomos de la entidad tales como el Instituto Electoral Veracruzano; el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, y el Órgano de Fiscalización Superior para con ello concluir con la presentación de la configuración del poder público en el ámbito local.

Ahora bien, en el contexto referido en el primer apartado –*Los derechos humanos y su protección en el ámbito local*–, Julio César Arango Chontal en el capítulo intitulado *La protección del derecho a una educación por la normatividad estatal en México* aborda el papel que juega la normatividad estatal en la protección del derecho fundamental a la educación, entendido en su sentido restringido, parte del análisis del concepto “educación de calidad” que se introduce en la reforma constitucional de noviembre de 2012, y que sirve como base de las posteriores modificaciones al marco normativo de la educación en México. Revisa cuáles son las implicaciones del concepto de calidad educativa, a partir de analizar uno de los aspectos que el legislador ha considerado íntimamente vinculado a la calidad: el servicio profesional docente, aspecto que es definido y regulado por los poderes federales Ejecutivo y Legislativo; y en el que el Poder Judicial Federal tendrá participación al ir delineando la aplicación de la Ley. El autor presenta un esquema pormenorizado de cuáles son las responsabilidades (a veces enunciadas como atribuciones) de las autoridades educativas locales y su correspondiente vinculación con la autoridad federal, para los efectos de cumplimiento.

En el capítulo *La nueva cara del derecho laboral* de Josefa Montalvo Romero sostiene que, en las últimas tres décadas, nuestro país muestra un déficit importante producto de las estrategias de desarrollo económico implementadas y caracterizadas por la profundización de un nuevo modelo de acumulación de la riqueza y un incipiente proceso de globalización. En dicho contexto, el desarrollo que en los últimos años ha tenido el derecho laboral en nuestro país hace necesario analizar la situación contemporánea del mismo bajo una perspectiva de derechos humanos, identificando las obligaciones generales del estado de garantizar el acceso y disfrute de los derechos humanos laborales en igualdad de oportunidades para toda la población. Para ello, en el capítulo en cuestión, se parte de señalar la evolución que el derecho laboral ha experimentado en el ámbito jurídico y social, lo que lleva a la autora al análisis de su reglamentación a nivel constitucional (Federal y Local) hace énfasis en su categoría de derecho humano y reflexiona sobre los aspectos relevantes que la relativamente reciente reforma laboral, llevada a cabo en 2012, conlleva para la realización efectiva del “Trabajo decente” promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el capítulo *Derecho y medio ambiente en el estado de Veracruz* de Tania García López en este se ofrece un panorama general del derecho ambiental veracruzano. Inicia con el origen y surgimiento del derecho ambiental mexicano y el principio de concurrencia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para de inmediato analizar la protección ambiental en la Constitu-

ción veracruzana y los principios en esta contenidos para, por último, hacer un recorrido por la legislación ambiental estatal.

Alejandra V. Zúñiga Ortega en el apartado *Familia, matrimonio y homosexualidad en Veracruz*, bajo la afirmación de que las personas con orientación homosexual son víctimas de actos discriminatorios que tienden a negar la incorporación y el reconocimiento de otras formas de convivencia diversa a la heterosexual. A partir del principio de *no discriminación por homofobia* y del *derecho a la protección de la familia* analiza la viabilidad de legalizar las uniones homosexuales en Veracruz, bajo la consideración de que, la permisión de formalizar este tipo de vínculos permitirá que los integrantes de una familia homoparental accedan al goce de numerosos derechos involucrados en el derecho a la protección de la familia dada su bifurcación tanto en las normas relativas a la organización y estructura familiar como en aquellas dirigidas a la plenitud del desarrollo de la familia.

Por su parte, Alejandro De la Fuente Alonso, en el capítulo denominado *La Sociedad de la Información y el espacio público en Veracruz*, sostiene que el *espacio público* ha constituido uno de los temas que a manera de objeto común ha sido abordado desde diversas perspectivas, y es que más que un objeto de estudio en sí, debe consistir en un desarrollo conceptual. Siendo en las ciencias sociales en la que continuamente se le afilia a manera de *escenario del hombre*, debido a que, dimensionalmente hablando, lo que se ubica no es la cosa, sino lo que se entiende de ella, por ello la noción espacial conlleva más a una interpretación del reflejo mental del hombre que conduce a la relativización que hace ver a los objetos desde la perspectiva en que contextualmente se sitúa el escrutinio. En tal perspectiva analiza la existencia y visión que del espacio público se posee en la actualidad-gobierno local.

Finalmente, en *La interpretación constitucional de los derechos humanos y la Sala Constitucional del estado de Veracruz*, Ana Matilde Chávez Mayo plantea algunas consideraciones sobre la interpretación constitucional y los derechos humanos en la función de control constitucional que realiza o debe realizar la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz; para tal propósito la autora inicia con la explicación de cuatro modelos de Constitución (como objeto de estudio); de inmediato expone qué se entiende por interpretación constitucional, según cada uno de esos modelos, para posteriormente identificar cuál de los cuatro modelos pertenece la Constitución Local, y según el modelo identificado responder a cómo debería ser la interpretación constitucional local. Finalmente analiza la formación, funciones y competencias de la Sala Constitucional con el propósito de determinar si ésta cumple, sobre todo, con su función de órgano de control de constitucionalidad local, según el modelo de Constitución en que quedó inserta.

En la segunda parte intitulada *Los poderes locales y el municipio* en el capítulo *Constituyente Permanente, Derecho Procesal Constitucional Local, Poder Legislativo del Estado de Veracruz* de Ángel Ramírez Bretón, analiza el papel del llamado Constituyente Permanente o Poder Revisor Constituyente, reflexionando

el papel de los congresos locales y, en específico, del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto a la falta de reglamentación expresa para la aprobación de reformas Constitucionales a nivel federal. Hace hincapié en la relevancia que tuvo la *Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos*, en la incorporación del principio *pro homine*; además del estudio comparativo que se realiza de las Constituciones de las Entidades Federativas, junto con las leyes orgánicas de sus Congresos y reglamentos, en el procedimiento que siguen para reformar la Constitución Federal; así como la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de la Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de Reformas Constitucionales Parciales.

En *El Poder Judicial en el Estado de Veracruz. Algunas notas descriptivas*, de Adela Rebolledo Libreros de manera genérica, a partir de las figuras jurídicas *jurisdicción, proceso, y acción*, describe de manera sucinta el origen normativo, la integración, funciones y algunos de los retos del Poder Judicial en el Estado de Veracruz.

Por su parte, en *El Poder ejecutivo de Veracruz en el contexto federal* de Enrique Córdoba del Valle tras considerar que el modelo federal adoptado en el Estado mexicano según lo establecido en los Artículos 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integra por tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal; el autor analiza la figura del Poder Ejecutivo, mismo que aún cuando existe en los tres niveles de gobiernos referidos, cada uno adquiere, dentro del marco legal que le es propio, particular jurisdicción, y aspectos distintivos que se desarrollan a lo largo de la capítulo en cuestión.

José Lorenzo Álvarez Montero en el apartado denominado *El Ministerio Público en el Estado de Veracruz* inicia con una breve referencia al aspecto histórico constitucional y legal para ubicar el surgimiento e inicios de la dependencia; para continuar con el análisis de los preceptos de la Constitución Política del Estado de Veracruz del año 2000, la Ley Orgánica del Ministerio Público y el Reglamento correspondiente para conocer sus funciones e integración. Finalmente, plantea lo relativo al nombramiento del Procurador; analiza los problemas que se presentaron en la interpretación del precepto que hacía referencia a las condiciones que debería cubrir el propuesto; y, las propuestas de autonomía de la institución y la de no dispensar por parte del Congreso algunos de los requisitos para ser Procurador.

Por su parte, Rebeca Contreras López, y, César Augusto García Soberano en el apartado intitulado, *La implementación del sistema procesal acusatorio en Veracruz*, se enfocan al análisis de los elementos organizacionales y la estrategia organizacional referida a la implementación del procedimiento penal acusatorio en Veracruz basada en una investigación de campo, mixta; en la cual el área a la cual se dirige la investigación es a la organización, de manera precisa a los aspectos relacionados con la cultura organizacional y el liderazgo; así como a los aspectos básicos del procedimiento penal acusatorio adversarial, partiendo de los elementos constitucionales que les permiten identificar normas específicas, principios y lí-

mites al poder punitivo del estado. En la vertiente jurídica los coautores destacan la situación actual en que se encuentra la implementación de este nuevo procedimiento penal en Veracruz, en lo relativo a su marco legal, específicamente con relación a la adecuación de la Constitución veracruzana a la reforma federal de 2008. Sostienen que, muchos son los elementos que intervienen en el desarrollo de la implementación, la cual en sí se puede considerar innovadora, pero que uno de los elementos más importantes a desarrollar es el modelo conceptual con el cual se asume esta transformación; ya que a partir de este se deberán elaborar las estrategias pertinentes para conseguir objetivos, metas e inversión para desarrollar programas y generar infraestructura.

El capítulo denominado *El desarrollo de los sistemas locales de control constitucional a partir de su articulación con el sistema federal: análisis de la experiencia veracruzana*, de Manlio Fabio Casarín León plantea la necesidad de reflexionar acerca de la construcción de propuestas integrales que permitan articular dentro del Estado mexicano los mecanismos de control constitucional federal y locales. Articulación que deberá tomar en cuenta necesariamente aspectos como el relativo a la naturaleza de las resoluciones dictadas en ejercicio del control constitucional, incluyendo sus diferencias con las resoluciones judiciales ordinarias, aspectos relacionados con el principio de definitividad para acceder a la jurisdicción constitucional, y la observancia plena de los derechos humanos a partir del denominado “control difuso de convencionalidad/constitucionalidad”, tal y como lo ha señalado recientemente la Suprema Corte de Justicia, a partir de la condena al Estado mexicano realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el famoso caso “Radilla Pacheco”. Toda vez que de lo contrario, todas y cada una de las sentencias dictadas en ejercicio del control constitucional local, independientemente del mecanismo utilizado, seguirán siendo revisables por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, lo que conllevaría a su desnaturalización en tanto jurisdicción autónoma y terminal del régimen interior de cada entidad federativa.

Marisol Luna Leal en el capítulo denominado *El municipio veracruzano*, previa contextualización del municipio en el sistema federal mexicano, presenta los aspectos generales básicos de la figura en cuestión, tales como su conceptualización, los elementos que lo definen y constituyen; así como la integración, funciones y atribuciones de su órgano de gobierno: el ayuntamiento. Posteriormente la autora presenta los antecedentes históricos jurídicos del municipio en la entidad veracruzana; los aspectos normativos generales a partir de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y algunas de las problemáticas-retos que el municipio (veracruzano) de nuestros días enfrenta.

En el capítulo *Las competencias tributarias municipales en el estado de Veracruz* de Yesenia del Carmen Trejo Cruz parte de reconocer que los Municipios en el Estado mexicano de acuerdo a su génesis y evolución, representan una diversidad de actos, que los conduce en el quehacer diario frente a los administrados. Que es innegable la transformación que pueda darse en las administraciones municipales, que aunque en forma gradual, sus destinatarios lo viven legítimamente o

no. Por lo anterior, la participación económica de los municipios, cada vez exige mayor atención como actor público en las relaciones que detenta frente a la población. Sus potestades tributarias son un conducto, que hace posible la vida diaria entre sujetos activos y pasivos, sin embargo, los nuevos escenarios que debe enfrentar, hacen que el municipio sea mayormente identificado, en razón al cúmulo de atribuciones que desarrollan y que deben ser más reconocidas y viables, en aras de lograr su crecimiento económico y jurídico, necesarios para la ejecución de sus competencias constitucionales, orgánicas y legales.

Finalmente, en la tercera parte denominada *Los organismos Constitucionales Autónomos del Estado* en el capítulo denominado *Desempeño Institucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, de cara al siglo XXI* de Jaqueline del Carmen Jongitud Zamora describe los antecedentes normativos y de gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDH). Asimismo, recupera y sistematiza del año 2000 al 2010 una serie de datos relativos a presupuesto, firma de convenios, transparencia y rendición de cuentas, actividades de capacitación y difusión, entre otros, que permiten conocer el desempeño institucional de la CEDH y generar críticas y propuestas que es posible realizar en razón de la labor que ha desempeñado hasta el momento en la entidad veracruzana y a la luz de las exigencias a las que deben hacer frente en el Siglo XXI los organismos protectores de DDHH.

En el capítulo denominado *INE y la reforma constitucional de 2014. Su incidencia en las Entidades Federativas* de los coautores Petra Armenta Ramírez y José Francisco Báez Corona, plantean que la evolución legislativa electoral que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, viene a modificar el esquema político electoral aprobado en diciembre de 2013 por el Congreso de la Unión y por la mayoría de los estados en sus legislaturas en enero de 2014; en tal contexto, en el capítulo en cuestión plasman los principales puntos que se han transformado tanto en materia política como electoral con la finalidad de entender el papel del INE en este tiempo; asimismo, analizar qué efectos tendrá en el futuro inmediato de las elecciones.

Víctor Borges-Caamal en el capítulo *El IEV en su laberinto*, bajo el escenario de una nueva reforma electoral con el objetivo declarado de facilitar la instalación de un organismo nacional responsable de las elecciones federales, estatales y municipales, y de una legislación única en la materia; y que implicaría la desaparición de los organismos electorales locales; ante este último escenario el autor considera como condiciones necesarias para dichas transformaciones, realizar balance jurídico y político de la actuación de los entes electorales estatales y de las causas que han contribuido a lo considerado su insatisfactorio ejercicio; en tal contexto describe algunas experiencias del Instituto Electoral Veracruzano vinculadas con dichos elementos con la intención de mostrar que no todo ha sido irresponsabilidad de los institutos locales, pues la legislación pragmática que les regula y el sistema político que les sostiene relevante papel han jugado en el continuo proceso de resaltarles legitimidad.

En el capítulo denominado *El tratamiento en Veracruz de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y de protección de datos personales y su posición en el sistema jurídico mexicano*. *Aciertos y perspectivas* de David Del Ángel Moreno plantea que Veracruz es uno de los estados de la república más avanzados en materia de derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades contempladas en su orden jurídico, los cuales están consagrados en su texto constitucional desde enero de 2007 con rango de derechos humanos, siendo desarrollados ellos en dos leyes reglamentarias altamente especializadas en tales asignaturas que contemplan, entre otros aspectos, la existencia de un órgano regulador y garante de los mismos con imperio en toda estructura jurídico-política local, dotado de personalidad y patrimonio propio así como autonomía técnica, presupuestaria y de gestión, el cual posee jurisdicción material sobre aquellas y los particulares para resolver de manera imparcial y especializada controversias entre ambos. Sin embargo, al haber sido incorporados tales derechos al texto magno federal de manera posterior al reconocimiento que Veracruz hiciera de ellos en su régimen jurídico *-5 meses después-*, resulta menester hacer la armonización correspondiente pendiente en algunos de sus ámbitos desde entonces. De igual forma, las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 6 y 10 de junio de 2011 han contribuido al cambio de las reglas adjetivas hasta ahora conocidas; más aún, una diversa inminente en materia de transparencia por venir dará un nuevo rostro a tales derechos así como a la relación y competencias entre el estado y la federación, ante lo que sin duda un nuevo marco jurídico constitucional estatal así como legal y administrativo habrá de surgir, en donde la inteligencia del legislador local será indispensable para evitar la erosión del derecho procesal constitucional estadual; de lo que también es pertinente, oportuno y necesario dejar testimonio en el presente estudio.

Finalmente en el capítulo *El Órgano Superior de Fiscalización del estado de Veracruz como mecanismo de control del presupuesto* de María de Lourdes Castellanos Villalobos bajo la premisa de que la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública e incide en la aprobación o no de la comunidad respecto de las autoridades de la administración pública activa; en tal contexto, en el capítulo en cuestión presenta a la fiscalización superior como el procedimiento administrativo que con base en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz consiste en la revisión, comprobación, evaluación y control de la gestión financiera que los entes fiscalizables realizan anualmente para el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus planes y programas, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, y la consecuente determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por las irregularidades o conductas ilícitas que impliquen daño patrimonial. Se presentan los orígenes de la fiscalización superior, su naturaleza jurídica, así como procedimiento de fiscalización que realiza dicho órgano administrativo.

Por último, hacemos votos porque el contenido de la presente obra despierte las inquietudes propias del constitucionalismo local, y de paso contribuya a generar una reflexión más detenida –de la periferia al centro– en torno a la edificación y perfeccionamiento del derecho constitucional de las entidades federativas, como disciplina jurídica que pretende conquistar su autónoma científica.

*Los coordinadores
Junio de 2014*

Primera parte

Los derechos humanos y su protección en el ámbito local

La protección del derecho a una educación por la normatividad estatal en México

Julio César Arango Chontal

Planteamiento: exigencias del derecho a recibir educación de calidad

La reforma constitucional de 2013 en materia de educación¹ –y que derivó en las subsiguientes reformas a la Ley General de Educación y en la creación de la nueva Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa que abrogó a la anterior; y a la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente,² que implica un marco normativo general para el país en este rubro– ha tenido implicaciones en la configuración de los medios protectores del derecho a la educación, entendido en su sentido estricto,³ de tal manera que la legislación estatal, que ya tenía un papel preponderante en su configuración, ejercicio y protección, pasa a ser la “parte fina” del engranaje jurídico.

Se analizarán algunas cuestiones que tienen que ver con la distribución de competencias entre el ámbito de organización federal y el local o estatal, sin dejar de lado el municipal, que a final de cuentas se ve mermado en cuanto a una verdadera participación en esta materia, si bien se prevé en cierta proporción la participación de los municipios en materia de infraestructura educativa y promoción de formas participativas.

En este sentido, el llamado modelo federal –o tal como se ha entendido en nuestro contexto–,⁴ resulta de fundamental importancia para definir qué autoridad y cuál participación deba tener, ya que una de las situaciones que se han expresado como más sentidas respecto de la llamada “Reforma Educativa” es la definición

1 Con la reforma al Artículo 3° se adicionó un tercer párrafo: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.” También se adicionó un inciso a la fracción II, para indicar que la educación “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. Vid Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXIII, N° 18, 26 de febrero de 2013).

2 Cfr Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013).

3 Tal como he propuesto con anterioridad en Arango Chontal, Julio César, “Principios que deben regir al contrato de servicio educativo”, en *Principios del Derecho Contractual: retos y perspectivas*, Xalapa-Enríquez, Universidad Veracruzana, 2005, Col. Estudios Jurídicos, pp. 185-196; y “La eficacia de los derechos fundamentales en materia educativa en México”, *La sociedad en el estado constitucional: derechos humanos*, Xalapa-Enríquez, Universidad Veracruzana, 2013.

4 Se ubica aquí la discusión acerca de la vigencia en México del modelo que propone los principios del federalismo como fue planteado inicialmente, pero en un contexto histórico y político distinto al que le da origen.

centralista y de poco consenso, que según algunos sectores no tomó en cuenta a los actores fundamentales de ese proceso.⁵

Si el contenido principal de la obligación correlativa al derecho a la educación es “proporcionar el servicio educativo de calidad”, que fue el adjetivo agregado a la ya entonces imprecisa delimitación de ese derecho fundamental, entonces es conveniente tener presente a qué autoridad le corresponde cumplir con esa obligación; y lo más importante, de qué medios jurídicos disponen los ciudadanos para enfrentar los actos u omisiones de la autoridad que sean lesivos del derecho.

En este sentido, a manera de ejemplificar la situación concreta, me referiré sólo a uno de los aspectos vinculados con la calidad de la educación, como es la formación y preparación de los docentes que participan en el proceso educativo, y para lo cual ha sido considerado el denominado *servicio profesional docente* como un elemento clave.⁶

Implicaciones prácticas del servicio profesional docente

En 2013 se incorporó la noción de *educación de calidad* como componente del derecho fundamental a la educación, adicionándose un tercer párrafo al Artículo 3º: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.” Asimismo, se adicionó un inciso a la fracción II, para indicar que la educación “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.⁷

Dado que son tan diversas las implicaciones de la noción de calidad como adjetivo de la educación, entendida como el contenido principal del derecho fundamental en sentido estricto,⁸ es difícil sostener que actualmente todas las instituciones educativas estén ofreciendo una educación con esas características, por lo que se hace necesario establecer criterios precisos que definan cuando se configure una omisión atribuible a la autoridad.

En este contexto, la noción de *Servicio Profesional Docente*, entendido como el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, que tienen la finalidad de garantizar la idoneidad de los

5 En este sentido, la Secretaría de Educación Pública sostiene haber puesto en marcha 18 foros regionales y tres nacionales, uno por cada nivel educativo, que en conjunto aportaron los elementos para cumplir con el objetivo de transformar la educación en el país. Los debates que se realizaron en esos foros fueron la oportunidad para revisar el sistema educativo, elaborar un diagnóstico y formular un plan para impulsar el desarrollo de la Educación, en <http://www.presidencia.gob.mx/foros-de-consulta-para-la-revision-del-modelo-educativo/> (consultado el 20 de abril de 2014). Además de que 208,967 personas expresaron su apoyo a la reforma educativa, según se reporta en <http://pactopormexico.org/reformaeducativa/#opiniones> (consultado el 20 de julio de 2014).

6 También se identifica esa relevancia si se considera como Peter Häberle, que en la educación se refleja la vida pública, y en ese sentido los maestros resumen sus valores e intereses. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, IJ-UNAM, México, 1991, pp. 187-191.

7 Vid Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Pero con un sentido universal, como se ha sostenido por la teoría de los derechos humanos. Vid entre otros a Hernández, María del Pilar, “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, N° 84, IJ-UNAM, septiembre-diciembre de 1995, pág.1042.

conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, se le otorga una importancia crucial para lograr una educación de calidad.⁹

El inicio de la vigencia de esta nueva Ley se ubicó en un contexto colmado de fuertes protestas por parte de algunos grupos magisteriales, coexistiendo con otras reformas impulsadas en el Estado mexicano, como la que hubo en materia de Derechos Humanos y Amparo en 2011.¹⁰

Hasta aquí el planteamiento parece no ofrecer mayores problemas, concediendo que estos aspectos sean los que definen una educación de calidad. Las dificultades inician en el esclarecimiento de cómo lograrlo.

Distribución de competencias en materia educativa

La Constitución Política federal enuncia cuáles atribuciones en materia educativa corresponden a la federación como nivel de organización política, y cuáles a los estados y municipios, de entre las cuales revisaré en forma somera las que están vinculadas a los aspectos de *educación de calidad*, correlativo de la obligación estatal respecto de los individuos.

Aquí cabe resaltar que en el nivel federal se han conservado principalmente atribuciones normativas y organizativas, teniendo esto como justificante la necesidad del carácter nacional de la educación; mientras que algunas de las principales atribuciones que han correspondido a los estados están referidas a la prestación de los servicios educativos, al control de la vida interna de las escuelas, lo que implica el despliegue de sus atribuciones normativas.

Es de observarse que las atribuciones de los estados en el sentido de la normatividad local, han sido subsumidas en las propias facultades de la Federación, ya sea de manera directa, por ejemplo al reformarse el Artículo 73 de la Constitución federal para darle atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en materia de servicio profesional docente; o de manera complementaria, al suscribirse convenios de coordinación o colaboración mediante los cuales las entidades federativas ratifican la voluntad de adherirse a lo trazado por la federación,¹¹ situación que ha derivado en la posibilidad de que el nivel federal determine rasgos específicos de la organización de cada plantel escolar.¹²

9 Así lo establece el Artículo 4º, fracción XXXII, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

10 Se puede consultar el contenido de estas reformas en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

11 Como ejemplo puede mencionarse que con fecha 15 de enero de 2014, se publicaron en el Número 11 del Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente de Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. LINEE-01-2014*, emitidos por el Instituto Nacional de Evaluación (INEE).

12 Sin entrar a la discusión de si esta situación imperante es conveniente o no, desde el punto de vista de la unificación de la educación que imparte el Estado mexicano, se presentan algunas evidencias de esto al publicarse normas jurídicas tales como el *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2014, o el

A igual fin contribuyen los mecanismos jurídico-políticos como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), que implican acuerdos de tipo cupular, de estructuración amplia, que derivan en la asunción de verdaderos compromisos asumidos por las entidades federativas, ubicándolas como operadores de esos acuerdos.

Atribuciones de los estados respecto de la calidad del servicio educativo

Un aspecto que a lo largo del tiempo ha sido polémico es cómo las entidades federativas participan en la conformación de la voluntad general del Estado mexicano, adoptándose justificaciones que no siempre cuentan con amplios márgenes de aceptación. En este sentido, puede plantearse como ejemplo: que de los 500 diputados federales, 21 son electos en forma directa en el estado de Veracruz, que equivalen al 4.2% del total; y de los 128 senadores, por lo menos tres son electos en territorio veracruzano, representando el 2.3%.¹³ Sin contar para esta reflexión a los de circunscripciones plurinominales, y sólo para ilustrar lo que sería una “proporción de la voluntad general”.

Si se atiende a esta reflexión en sentido estrictamente formal, se puede decir de entrada, que en la revisión parlamentaria de las reformas constitucionales y legales en materia educativa, ‘ha participado la voluntad del pueblo veracruzano’, adicionalmente al hecho de que las reformas constitucionales necesitan la aprobación de la mayoría de los Congresos locales, que representan la voluntad popular en el ámbito local.

Sin embargo, la apreciación varía si se atienden aspectos de técnica constitucional y legislativa, y a situaciones reales de ejercicio de la voluntad política y de la dinámica de las fracciones parlamentarias en el Poder Legislativo federal, en el sentido de que las entidades federativas “validaron” la propuesta inicial de reforma constitucional que surgió del Ejecutivo Federal, mermando así, en forma material, la posibilidad de ejercicio de facultades inherentes a los estados.

En este sentido, queda claro que el ámbito federal se reserva la facultad normativa (no sólo en el nivel constitucional y legal), dado que hay remisión de ley hacia aspectos reglamentarios, que incluso se definen posteriormente en el nivel de Acuerdos Secretariales, y que indican el detalle para que las entidades federativas “operen” o “cumplan” con los ordenamientos de la Reforma.¹⁴

Es claro entonces, que las normas estatales deben adecuarse a las federales, ya sea aludiendo al principio de jerarquía normativa, y/o al de distribución competencial, para lo que la propia Ley del Servicio Profesional Docente contempla en su

Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014, entre otros.

13 Vid Artículos 53 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14 En este sentido pueden mencionarse, además de los anteriormente citados, la publicación el 10 de diciembre de 2013 del *Calendario para la implementación de los concursos y procesos de evaluación establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente*, que expresa a detalle obligaciones de las autoridades educativas locales respecto del nivel federal, en este caso representado por el INEE, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente> (consultado el 20 de mayo de 2014).

transitorio tercero el término de “armonización”,¹⁵ que no es sino el proceso de alinear formal y materialmente las normas y procedimientos estatales con efectos de subordinación.¹⁶

En uno de los ámbitos en el que impacta la normatividad federal, es el de la regulación de los requisitos, perfiles y procedimientos para ingreso y permanencia en el servicio docente, vinculado a la calidad de la educación. De la revisión del marco normativo, que en su parte fina se ha ido construyendo, resalta cómo las entidades federativas son operarios de los procedimientos y criterios definidos desde el nivel central, ya sea por dependencias directas de la administración pública o por los organismos desconcentrados o incluso por los autónomos.

He aquí una situación vinculada con la técnica constitucional, que consiste en que la redacción del Artículo 3° de la CPEUM, en su parte reformada, sirve como sustento para cualquier otra modificación de las normas que estipulan una atribución que corresponda a los estados. No es necesario profundizar aquí en los motivos por los que es fácil realizar este tipo de reforma, y sustentar las consiguientes modificaciones legales, reglamentarias y administrativas.¹⁷

A continuación presento una visión de las atribuciones, generalmente expresadas como obligaciones de las entidades federativas, que están determinadas en la Ley General del Servicio Profesional Docente,¹⁸ y que se retoman en la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial, número extraordinario 92, el 5 de marzo de 2014, y reformada el 16 de abril del mismo año, y que se han agrupado de acuerdo a si deben seguir criterios o lineamientos expedidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) o por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE):

A) Aquellas que dependen de los criterios que emita el INEE:

15 La expresión *armonización legislativa* significa hacer compatibles las disposiciones estatales, según corresponda, con las federales y de tratados de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos y dotar de eficacia a las primeras. Desde este ángulo no equivale a uniformidad de normas.

16 Así quedó de manifiesto con el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) admitió a trámite las cuatro controversias constitucionales en materia educativa que presentó el Ejecutivo Federal en contra de los poderes legislativos de Michoacán, Oaxaca, Chiapas y Sonora luego que las entidades antes mencionadas no ajustaron sus leyes locales a la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013. En el caso específico de Oaxaca el recurso que presentó el Ejecutivo Federal es por la omisión total de lo dispuesto en la reforma constitucional.

Para Chiapas, se pidió la invalidez de los Artículos 10, 14, 15, 17, 23, 25, 26 de la Ley de Educación, relacionados con facultades que se le dan a la Secretaría de Educación local, atribuciones a los municipios y la regulación de recursos federales destinados para las escuelas. La controversia constitucional en el caso de Michoacán es por la invalidez de los Artículos 34, 67 y 139 de la ley educativa que, entre otras cosas, se facultó a una comisión estatal para definir estándares e indicadores educativos para la supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones de educación media superior.

En el caso de otros estados se optó por realizar ajustes a sus leyes estatales, razón por la que el Ejecutivo Federal no recurrió a la vía de control constitucional, como en Veracruz, donde el 16 de abril de 2014 en la Gaceta Oficial del Estado, se publicó la reforma a la Ley Estatal.

17 Baste señalar la facilidad para modificar el texto constitucional, a pesar de tratarse de una Constitución rígida; esto es, que para su modificación se sigue un procedimiento diferente al que se usa para modificar una ley ordinaria. *Vid* Artículo 72 de la CPEUM.

18 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013, y que inició su vigencia al día siguiente.

Obligación y/o atribución de la autoridad local	Fundamento
Seleccionar aplicadores para la evaluación, con la función temporal y específica de auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación.	Art. 4, fracc. II
Definir, en coordinación con las autoridades educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la LGSPD.	Art. 6, fracc. II
Llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores.	Art. 8 fracc. II
Llevar a cabo la selección de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios a que se refiere la LGSPD.	Art. 8 fracc. III
Convocar los concursos de oposición para el Ingreso a la función docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, y participar en su ejecución.	Art. 8 fracc. IV
Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión.	Art. 8 fracc. V
Calificar las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio INEE.	Art. 8 fracc.VI
Celebrar convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio INEE para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la LGSPD.	Art. 8 fracc. XV
Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el Instituto determine.	Art. 8 fracc. XIX
Realizar propuestas a la SEP, para que ésta determine los perfiles y los requisitos mínimos que deberán reunirse para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio en la educación básica, según el cargo de que se trate.	Art. 10 fracción I
Coadyuvar con el INEE en la vigilancia de los procesos de evaluación desarrollados en el marco del servicio, y ejecutar las medidas correctivas que el INEE disponga en caso de irregularidades.	Art. 11
Desarrollar los procesos de evaluación para los movimientos laterales, para lo cual: Expedir los lineamientos que para efectos de la evaluación que haga el director del personal docente a su cargo, para la elección de los docentes frente a grupo que desempeñarán las tutorías como funciones adicionales, (cuando se trate de responsabilidad de secciones de una Escuela, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que se lleven a cabo al interior del centro escolar). Expedir los lineamientos para que, quien en la zona escolar, tenga las funciones de supervisión haga la elección, cuando se trate de tutorías, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que rebasen el ámbito de la escuela pero queden dentro de la zona escolar, para que los directores de las escuelas propongan, con base en la evaluación que hagan del Personal Docente a su cargo, a los docentes frente a grupo para desempeñar este tipo de funciones adicionales. Expedir los lineamientos que para efectos de la elección, cuando se trate de asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas, la elección del director que desempeñará este tipo de funciones adicionales estará a cargo de quien tenga funciones de supervisión en la zona escolar.	Art. 47
Realizar los procesos de evaluación para la selección de los docentes en el caso de movimientos laterales temporales a funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en la Educación Básica. Se derivan: Realizar las acciones necesarias para que los docentes que realicen dichas funciones de asesoría técnica pedagógica reciban Incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional. Prever lo necesario para que al término de dicha función de carácter temporal, los docentes vuelvan a la Escuela en que hubieren estado asignados.	Art. 48

De acuerdo a los criterios que defina la Secretaría de Educación Pública (SEP):

Obligación y/o atribución de la autoridad local	Fundamento
Los servicios de educación básica y media superior que, en su caso, impartan los ayuntamientos se sujetarán a la LGSPD. Las autoridades educativas locales deberán realizar las acciones de coordinación necesarias con los ayuntamientos.	Art. 1 párrafo 3
Autorizar la estructura ocupacional de las escuelas.	Art. 4 fracc. VIII
Diseñar y ejecutar acciones de formación junto con las instituciones de educación superior para proporcionar al personal del Servicio Profesional Docente las bases teórico prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación.	Art. 4, Fracc. XI
Expedir los nombramientos para formalizar la relación jurídica con el personal docente y con el personal con funciones de dirección o supervisión, ya sea provisional, por tiempo fijo, o definitivo en términos de la LGSPD y de la legislación laboral.	Art. 4, Fracc. XVIII
Asignar las funciones de naturaleza técnico pedagógica al personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica que cumple con los requisitos establecidos en la Ley y tiene la responsabilidad de brindar a otros docentes la asesoría señalada y constituirse en un agente de mejora de la calidad de la educación para las escuelas.	Art. 4, fracc. XXVI
Someter a consideración de la SEP sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento que estimen pertinentes;	Art. 8 fracc. I
Operar y, en su caso, diseñar programas de reconocimiento para docentes y para el personal con funciones de dirección y supervisión que se encuentren en servicio.	Art. 8 fracc.VII
Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentren en servicio.	Art. 8 fracc. VIII
Determinar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar que deberán cursar quien se promueva a una plaza con funciones de dirección durante el periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos.	Art. 27
Brindar las orientaciones y los apoyos pertinentes para fortalecer las capacidades de liderazgo y gestión escolar, durante el periodo de inducción de dos años.	
Evaluar el desempeño del personal (directivo en periodo de inducción) para determinar si cumple con las exigencias propias de la función directiva, al término del periodo de inducción.	
Organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE).	Art. 8 fracc. X
Ofrecer los programas de regularización a que se refiere la LGSPD.	Art. 8 fracc. XI
Ofrecer los programas de desarrollo de liderazgo y gestión pertinentes.	Art. 8 fracc. XII
Emitir los lineamientos a los que se sujetará la elección de personal en funciones de asesoría técnica.	Art. 8 fracc. XIII y Art. 47 de la LGSPD
Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso.	Art. 8 fracc. XIV
Emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en la LGSPD.	Art. 8 fracc. XVI
Proponer a la SEP los requisitos y perfiles que deberán reunirse para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el Servicio.	Art. 8 fracc. XVII
Determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del servicio profesional docente.	Art. 8 fracc. XVIII

Garantizar que la evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión contribuya con la calidad de la educación y sea congruente con los objetivos del sistema educativo nacional y con la evaluación de los educandos y de las escuelas.	Art. 13
Cumplir de manera obligatoria con el marco general de una educación de calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela (implica también hacer que se cumplan por parte de los miembros del SPD).	Art. 14
Ofrecer al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación.	Art. 16, Fracc. I
Organizar en cada escuela los espacios físicos y de tiempo para intercambiar experiencias, compartir proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes y el trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar, que permita la disponibilidad presupuestal; así como aportar los apoyos que sean necesarios para su debido cumplimiento.	Art. 16 Fracc. II
Determinar cuándo una escuela requiere algún apoyo específico relacionado con el SATE (práctica de la evaluación interna, así como en la interpretación y uso de las evaluaciones externas).	Art. 17
Designar un tutor al Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias.	Art. 22
Realizar una evaluación al término del primer año escolar (al personal de nuevo ingreso) y brindar los apoyos y programas pertinentes para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del docente.	
Evaluar el desempeño del personal docente, al término del periodo de dos años, para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, si cumple con las exigencias propias de la función docente.	
Dar por terminados los efectos del nombramiento en caso de que el personal no atienda los apoyos y programas, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente.	
Asignar las plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes.	Art. 23
Determinar los procesos de formación en los que deberá participar el personal con funciones de supervisión.	Art. 29
Cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión, cuando por las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes, expidiendo nombramientos por tiempo fijo a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar.	Art. 31
Operar un programa para que el personal que en la educación básica realiza funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones.	Art. 37
Prever, las reglas necesarias para seleccionar al personal docente que recibirá la promoción cuando haya más de uno que cumpla con los requisitos establecidos, para la asignación de horas adicionales para los docentes que no sean de jornada.	Art. 42
Otorgar otros reconocimientos, ya sean individuales o para el conjunto de docentes y el director en una escuela, en función de la evaluación del desempeño docente y de quienes realizan funciones de dirección o supervisión.	Art. 51
Evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica. Se deriva: Desarrollar las acciones necesarias para que los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño sean evaluados y certificados por el INEE.	Art. 52
Determinar los programas de regularización a los que se incorporará el personal, cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, los que deberán incluir el esquema de tutoría correspondiente.	Art. 53 y Art. 54

<p>Proponer a la SEP los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia; y someter a consideración de la SEP los parámetros e indicadores de carácter complementario para el ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento.</p>	Art. 55, fracc. I y II
<p>Seleccionar, a quienes participarán como evaluadores del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión; y atender los requerimientos complementarios de información, que en su caso requiera el INEE.</p>	Art. 55 fracc. VI
<p>Proveer lo necesario para que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión en servicio tengan opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural.</p> <p>Se traduce en:</p> <p>Ofrecer programas y cursos (en el caso del personal docente y del personal con funciones de dirección los programas combinarán el servicio de asistencia técnica en la escuela con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado).</p> <p>Suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica de los profesionales de la educación e instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional.</p> <p>Estimular los proyectos pedagógicos y de desarrollo de la docencia que lleven a cabo las organizaciones profesionales de docentes.</p>	Art. 59
<p>Llevar a cabo la evaluación del diseño, de la operación y de los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional, y formular las recomendaciones pertinentes.</p>	Art. 60
<p>Establecer periodos mínimos de permanencia en las escuelas y de procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de Escuela.</p> <p>Suscribir convenios para atender solicitudes de cambios de adscripción del personal en distintas entidades federativas.</p> <p>Tomar las medidas necesarias a efecto de que los cambios de Escuela no se produzcan durante el ciclo escolar, salvo por causa de fuerza mayor.</p> <p>Sancionar conforme a la normatividad aplicable, los casos de cambios de Escuela que no cuenten con la autorización correspondiente.</p> <p>Readscribir, conforme a las necesidades del servicio, al personal con término de la vigencia de una licencia que trascienda el ciclo escolar.</p> <p>Tomar las medidas necesarias para que el otorgamiento de licencias por razones de carácter personal no afecte la continuidad del servicio educativo.</p>	Artículo 61.
<p>Avisar a los directores de las escuelas del perfil de los docentes que pueden ser susceptibles de adscripción, quienes por su parte, los directores deberán verificar que esos docentes cumplan con el perfil para los puestos que deban ser cubiertos.</p> <p>Revisar la adscripción de los docentes cuando los directores señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la Escuela, y</p> <p>Efectuar el reemplazo de manera inmediata de acreditarse dicha incompatibilidad.</p>	Art. 62
<p>Revisar y, en su caso, ajustar por lo menos una vez al año las estructuras ocupacionales de cada escuela, mismas que deberán precisar el número y tipos de puestos de trabajo requeridos, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito y al plan de estudio de que se trate.</p>	Art. 64
<p>Actualizar permanentemente en el Sistema de Información y Gestión Educativa, la estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada Escuela, así como los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional de cada docente.</p>	Art. 65
<p>Fincar la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos que incumplan con lo previsto en la LGSPD.</p>	Artículo 70.

<p>Notificar oportunamente, a través del área competente, los ingresos, promociones y reconocimientos, debiendo observar y verificar la autenticidad de los documentos registrados y el cumplimiento de los requisitos.</p> <p>Fincar responsabilidad y sancionar económicamente por el equivalente al monto del pago realizado indebidamente; y separar del servicio público sin responsabilidad, en los casos en que los documentos no sean auténticos o no se cumplan los requisitos.</p> <p>Declarar, a través del área competente, la nulidad de toda forma de Ingreso o de Promoción distinta a lo establecido en la LGSPD, aplicando el procedimiento previsto en el Artículo 75 de la LGSPD.</p>	<p>Art. 71.</p>
<p>Proteger la información que se genere por la aplicación de la LGSPD, de acuerdo a las disposiciones aplicables en materia de información pública, transparencia y protección de datos personales, como los resultados y recomendaciones individuales que deriven de los procesos de evaluación, que serán considerados datos personales.</p>	<p>Art. 79</p>
<p>Conocer del recurso de revisión, que en contra de las resoluciones administrativas, en su caso, presenten los interesados.</p>	<p>Art. 80</p>
<p>Aplicar la legislación laboral, salvo en lo dispuesto por la LGSPD, a las relaciones de trabajo del personal a que se refiere la LGSPD.</p>	<p>Art. 83</p>
<p>Las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de los niños y los educandos a recibir una educación de calidad, con fundamento en el interés superior de la niñez y los demás principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	

Los criterios que corresponde definir al INEE, ya han sido incorporados en diferentes documentos normativos publicados en distintos períodos, y que derivan en la unificación de los procesos en el nivel nacional, como los *Lineamientos para la selección de docentes que se desempeñarán con carácter temporal en funciones de asesoría técnica pedagógica en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2014-2015*.¹⁹

Consideraciones sobre la protección del derecho fundamental

La educación de calidad como contenido del derecho fundamental a la educación –entendido en su sentido restringido–, se vincula estrechamente con facultades de todos los ámbitos de organización estatal (federación, estados, municipios y Distrito Federal), situación que conlleva la necesidad para los gobernados, de acudir a diferentes instancias para reclamar la protección de su derecho, atendiendo a la autoridad en que recaigan las atribuciones en determinada materia.

El contenido de las normas estatales en materia educativa, al igual que tratándose de otros órdenes jurídicos distintos al de la educación, está condicionado por el contenido de las normas federales, por lo que la idea de delimitación de ámbitos competenciales –y no de supra-subordinación– se ve diluida en la realidad, al existir normas de menor jerarquía, que limitan y condicionan la actuación de las autoridades administrativas locales que se encargan de proporcionar los servicios educativos.

En tal sentido, la violación al derecho a la educación porque no se proporcione una educación de calidad, pudiera ser exigible ante cualquiera de los niveles de organización, para lo cual deben existir mecanismos de protección diseñados es-

¹⁹ Disponibles en <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente>.

pecíficamente para cada uno de ellos, si bien se ha ubicado a las autoridades locales como los responsables de “prestar los servicios educativos”.

Habrá que ir revisando si procede algún juicio de amparo o cualquier otro medio protector respecto de la emisión de normas federales, ya sea porque no se adecúe a lo previsto en la Constitución, o sobre todo por no prever lo necesario para garantizar que se proporcione una educación de calidad.²⁰ Sin embargo, también habrá que identificar en el futuro cercano, cuáles de esos reclamos recaen en las entidades federativas porque son las que están obligadas a proporcionar el servicio.²¹

Parece tratarse de una paradoja de atribuciones, ya que por un lado se define, en el nivel federal, la noción de educación de calidad, cuáles son sus elementos y la manera en que ésta ha de lograrse y proporcionarse; y por el otro son las entidades federativas las que están directamente vinculadas, en un primer “contacto” con los individuos que pueden exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales, incluida la denominada responsabilidad patrimonial del Estado.

Esto tendrá complicaciones materiales cuando los órganos jurisdiccionales definan responsabilidades a cargo de las autoridades locales, al considerar que para una indemnización justa tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado: “...la indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a lo siguiente: (a) el daño físico o mental; (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; (c) los daños materiales y

20 Como ejemplo, en el mes de marzo de 2014, el Juez Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el expediente 415/2013 consideró que las leyes de Servicio Profesional Docente, de Educación y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, no contravienen los derechos de los trabajadores de la educación consagrados tanto en la Constitución como en tratados internacionales, negando el amparo a maestros que se oponen a la reforma educativa, porque consideró que las normas secundarias de la reforma educativa tienen como finalidad, dar cumplimiento al tercero constitucional donde establece que la educación que imparta el Estado debe ser de calidad. Méndez, Alfredo, “Niega juez de Puebla amparo de maestros contra la reforma educativa”, *La Jornada*, México, 19 de marzo de 2014, en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/19/niega-juez-de-puebla-amparo-de-maestros-contra-la-reforma-educativa-5308.html> (consultado el 6 de mayo de 2014).

21 Como ejemplo de esto, puede mencionarse el derecho de los niños y adolescentes a una educación libre de violencia en el centro escolar, tal como lo ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región en la Tesis aislada: XXVII.1o.(VIII Región) 18 K (10a., Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3, pág. 1630 : “Conforme a los Artículos 1o., 3o., párrafos primero, segundo, tercero, fracción II, inciso c) y 4o., párrafos cuarto, octavo, noveno y décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7o., fracciones VI y XVI, 8o., fracción III y 30 de la Ley General de Educación; 3, puntos A y E, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niños y Adolescentes; 5 de la Ley General de Víctimas y 20, fracción III, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los niños y adolescentes tienen derecho a una educación libre de violencia en el centro escolar, como expresión o resultado del derecho a la educación, a la salud, al respeto a su dignidad humana y al principio del interés superior de la niñez. El citado derecho implica que en los centros escolares, públicos o privados, no se ejerza en contra de niños y adolescentes violencia física, sexual, psicoemocional o verbal, ya sea directa o indirectamente, o a través de las tecnologías de la información y comunicación, generada por otros alumnos, docentes o personal directivo. Como consecuencia de lo anterior, todos los órganos del estado tienen la obligación ineludible de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho a través de las acciones que sean necesarias para reconocerlo, atenderlo, erradicarlo y prevenirlo, con la debida diligencia, esto es, con respuestas eficientes, eficaces, oportunas y responsables.

Adicionalmente, el Artículo 9 de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 5 de marzo de 2014, contempla esta obligación para las autoridades estatales.

la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; (d) los perjuicios morales; y, (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.”²²

Aquí se presenta nuevamente la circunstancia de que los estados tengan definida la obligación, pero no tengan la capacidad –financiera o técnica– para cumplir de una sola vez las obligaciones respecto de todos los titulares del derecho, que pueden reclamar de manera individual y directa, apartándose así de aquella idea de los llamados derechos sociales, sólo ejercitados por grupos vulnerables. Se trata entonces de un derecho plenamente exigible en cada caso.

Entre los mecanismos indirectos de protección al derecho fundamental que tienden a surgir, están aquellos que implican la revisión de los programas y políticas públicas en la materia, de los criterios para la asignación y ejercicio de los recursos, ya que estos mecanismos complementan a lo de índole jurisdiccional, que van librando también su propia batalla, sobretodo tratándose de derechos en los que el estado está obligado a proporcionar bienes y/o servicios.

Esta es una tarea que rebasa a los actuales mecanismos protectores, en los que generalmente se revisan la constitucionalidad o legalidad de la actuación de las instituciones o incluso de los servidores públicos, sin llegar a revisar los criterios de asignación o toma de decisiones que pueden redundar en afectación a derechos fundamentales.

Habrá que considerar si es tarea de los tribunales locales, en cuanto al control difuso de constitucionalidad, y consecuentemente, de convencionalidad, desactivar una norma local de carácter administrativa que sea contraria al derecho a la educación, o si necesariamente haya que recurrir sólo a los tribunales federales para su exclusión del sistema jurídico.²³

Reflexión final

En el ámbito del derecho a la educación, y específicamente en la parte relativa al Servicio Profesional Docente como uno de los aspectos vinculados a la calidad educativa, puede observarse la predominancia de la *voluntad federal* sobre las *voluntades locales*, derivada del texto constitucional, pero delineada en normatividad inferior.

Es motivo de otro tipo de análisis, identificar si además de la materia educativa, existen otros órdenes jurídicos (como el de seguridad pública, la protección de la salud, impartición de justicia, la legislación penal, etc.), en los que se identifique la necesidad de definir normas jurídicas en sentido fuerte, impulsadas desde la fe-

22 Tesis: 1a. CLXXIII/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, pág. 819.

23 Vid Musalem Oliver, Héctor (Cronista), *Crónicas del Pleno y de las Salas. Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno, Sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011. Caso Radilla Pacheco*, en www.scjn.gob.mx

Asimismo, Cossío D, José Ramón, “Primeras implicaciones del caso Radilla/First implications of the Mexican Supreme Court’s decision in the Radilla case”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, N° 26, junio-diciembre 2012, pp. 31-63.

deración, y que ubiquen materialmente a los estados como ejecutores de esa voluntad general.

De ser así, estaríamos en presencia de una disyuntiva histórica que refiero de manera enunciativa: ¿Debemos preservar un sistema federal que probablemente complica el cumplimiento de las obligaciones correlativas a los derechos de los individuos? o ¿estamos en presencia de la justificación del abandono del sistema federal como ahora lo conocemos, para dar paso a un modelo neo-centralista? En todo caso, la respuesta es compleja porque debemos tomar en cuenta aspectos como el económico, el político o el ideológico, así como tener como eje central el impacto en el ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos, en atención a la obligación de todo el Estado mexicano de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.²⁴

Tratándose del derecho a la educación (incluido el adjetivo “de calidad”) no hay duda de que “...en el escenario internacional este derecho se ha constituido en un referente esencial para promover y evaluar las obligaciones fundamentales de los Estados miembros con respecto a la educación. Además, el DE es crecientemente reconocido como el punto de partida y el fundamento último de las políticas educativas de los Estados...”²⁵

Lo cierto es que, en la medida en que tengamos casos vinculados al derecho a la educación planteados desde su perspectiva prestacional, que se resuelvan ante las instancias jurisdiccionales tanto nacionales como regionales, se tendrán criterios interpretativos fuertes aunados a la actividad de los organismos no jurisdiccionales internos e internacionales, que emiten recomendaciones que orientan la interpretación y aplicación de los tratados internacionales aplicables.²⁶

Fuentes

Bibliografía

- Arango Chontal, Julio César, “Principios que deben regir al contrato de servicio educativo”, *Principios del Derecho Contractual: retos y perspectivas*, Xalapa-Enríquez, Col. Estudios Jurídicos, Universidad Veracruzana, 2005, pp. 185-196.
- , “La eficacia de los derechos fundamentales en materia educativa en México”, *La sociedad en el Estado constitucional: derechos humanos*, Xalapa-Enríquez, Universidad Veracruzana, 2013.
- Cossío Díaz, José Ramón, “Problemas para la exigibilidad de los derechos sociales en México”, en Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego (Coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, IJ-UNAM/El Colegio Nacional, Serie Estudios Jurídicos, N° 164, 2010.
- Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, IJ-UNAM, 1991.

24 Cfr. Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

25 Latapí Sarre, Pablo, “El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol.14, N° 40, enero-marzo de 2009, en www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662009000100012#notas (consultado el 25 de agosto de 2014).

26 En el sentido que se propone en Cossío, José Ramón, “Problemas para la exigibilidad de los problemas sociales en México”, en Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego (Coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, IJ-UNAM/El Colegio Nacional, Serie Estudios Jurídicos, N° 164, 2010, pág. 142.

Hemerografía

- Cossío D, José Ramón, “Primeras implicaciones del caso Radilla/First implications of the Mexican Supreme Court’s decision in the Radilla case”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, N° 26, junio-diciembre 2012, pp. 31-63.
- Hernández, María del Pilar, “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, N° 84, IJ-UNAM, septiembre-diciembre de 1995.
- Méndez, Alfredo, “Niega juez de Puebla amparo de maestros contra la reforma educativa”, *La Jornada*, México, 19 de marzo de 2014, en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/19/niega-juez-de-puebla-amparo-de-maestros-contra-la-reforma-educativa-5308.html> (consultado el 6 de mayo de 2014).

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014.

Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2014.

Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013)

Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 5 de marzo de 2014.

Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente de Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. LINEE-01-2014, INEE, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2014.

Tesis jurisprudenciales

Tesis aislada: XXVII. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región) 18 K, Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3, pág. 1630.

Tesis: 1a. CLXXIII/2014 (10a.), Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, pág. 819.

Internetgrafía

Calendario para la implementación de los concursos y procesos de evaluación establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicado el 10 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente> (consultado el 20 de mayo de 2014).

Latapí Sarre, Pablo, “El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 14, N° 40, enero-marzo de 2009, en www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-6662009000100012#notas (consultado el 25 de agosto de 2014).

Lineamientos para la selección de docentes que se desempeñarán con carácter temporal en funciones de asesoría técnica pedagógica en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2014-2015, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente>.

Musalem Oliver, Héctor (Cronista), *Crónicas del Pleno y de las Salas. Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno, Sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011. Caso Radilla Pacheco*, en www.scjn.gob.mx (consultado el 20 de julio de 2014).

<http://pactopormexico.org/reformaeducativa/#opiniones> (consultado el 20 de julio de 2014).

<http://www.presidencia.gob.mx/foros-de-consulta-para-la-revision-del-modelo-educativo/> (consultado el 20 de abril de 2014).

<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

La nueva cara del Derecho Laboral

Josefa Montalvo Romero

1. Antecedentes

El derecho del trabajo representa uno de los postulados más importantes de los derechos sociales. Se considera como un derecho de libertad en relación con el derecho al trabajo,¹ y esta libertad se articula a su vez, en un aspecto negativo y en uno positivo². Respecto del primero, se identifica como libertad de acceso al trabajo, o mejor dicho, como libertad para no encontrar limitaciones irrazonables o de barreras al ingreso en el sector de trabajo escogido.

En el segundo caso, se cualifica como libertad de desempeñar una actividad correspondiente a la propia elección y a las propias capacidades profesionales, en el sentido que el trabajador empleado para determinado puesto de trabajo, para realizar ciertas tareas profesionales, debe ser puesto en condiciones de desempeñar funciones que correspondan de manera razonable al cargo profesional para el que ha sido contratado, salvo determinación diferente del trabajador de acuerdo con el patrón.³

Para tener una visión integral del derecho del trabajo, éste debe ser entendido como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales, y también como una ciencia, articulada en un sistema de conocimiento, orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la *praxis* y experiencia laboral.⁴

Finalmente, se puede definir como el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro de las relaciones laborales, a través de la defensa y promoción de las condiciones generales de trabajo.

2. Principios rectores del derecho del trabajo

El derecho del trabajo se encuentra inspirado y fundamentado en todo un conjunto de principios que soportan su sistema de conocimientos y que lo justifican y carac-

1 Que no puede entenderse como derecho a obtener un puesto de trabajo y a conservarlo; se refiere más bien a la libertad de elección de una actividad laboral o de una profesión.

2 Baldassarre, Antonio, *Derechos Sociales*, trad. Santiago Perea Latorre, serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, núm. 20, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, P.104.

3 *Ibidem*, p. 105.

4 Santos Azuela, Héctor, *Derecho del Trabajo, Diccionario del Derecho del Trabajo*, Coord. José Manuel Lastra Lastra, Porrúa- IJ UNAM, México 2001, p. 68.

terizan, con la finalidad de conciliar el progreso económico con la justicia social, ya que el “progreso económico sin justicia social es simple desarrollo pero también justicia social sin progreso económico [se convierte] en una simple y vulgar demagogia”.⁵

Así, esta disciplina cobra fuerza, no sólo por la presencia cualitativa y cuantitativa del trabajo, sino por la conciencia insoslayable de atender a la supervivencia y reivindicaciones de los hombres que trabajan.⁶

El derecho del trabajo es fundamental en el orden social; de ahí deriva la obligación de combatir la desocupación que exige la intervención del estado.

Este derecho implica para el trabajador el respeto de determinados principios: condiciones dignas de trabajo, jornadas limitadas, igual remuneración por igual tarea, salarios decorosos, entre otros.⁷

Por principios deben entenderse aquellas nociones abstractas, anteriores y superiores a la ley, que la inspiran, la completan e iluminan; es decir, valores teóricos que cumplen una triple función: informativa, integradora e interpretativa de la ley.⁸

Los principios del derecho del trabajo no responde a una sola visión; se pueden establecer tres criterios de distinción⁹: según la extensión, según su relación con la ley y según su función.

A. Según su extensión, algunos doctrinarios conceden gran amplitud, lo que provoca que prácticamente cada institución sea considerada un principio, mientras que para otros se pueden concretizar en una o dos ideas centrales¹⁰.

B. Según su relación con la Ley, para algunos doctrinarios, los principios existen en la norma que los describe, mientras que para otros están por encima de la ley, como una especie de derecho natural que guía e inspira a la legislación. Finalmente ambas posturas coinciden en que no puede haber contradicción entre los principios y la norma legal, pues se debe destacar la influencia y dependencia mutua de los principios y el derecho.

C. Según su función, los principios pueden ser entendidos en relación con el sistema de fuentes y de su interpretación o aplicación, pero también abarcando toda la disciplina jurídica laboral y justificando su existencia. Los principios cumplen una función identificadora de la disciplina que rige su desarrollo y dan cuenta de su evolución.

5 Cavazos Flores, Baltasar, *El Derecho del Trabajo mexicano a principios del milenio*, Trillas, México, 2000, p.17.

6 Santos Azuela, Héctor, “Modernidad y principios de Derecho del Trabajo”, en *Jurídica Jalisciense*, México, año 7, núm. 3 septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, 1997, p.34.

7 Lastra Lastra, José Manuel, *Fundamentos de Derecho*, McGraw-Hill, México, 1994, p.199.

8 Pasco Cosmópolis, Mario, “Los principios y el ámbito de protección del Derecho del Trabajo. Tendencias de la legislación y la jurisprudencia” en *Memoria del 1 Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia laborales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, p. 51.

9 Bernardoni, Ma. Del Rosario, “Los principios del Derecho del Trabajo”, en *Memoria del 1 Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia laborales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, p. 76.

10 Mario Ackerman reduce el tema a un principio que desde su punto de vista es el sustento de la disciplina: el principio de protección o protectorio, identificado como directriz que orienta la disciplina y que es el producto de una valoración social con vocación de permanencia y universalidad. Consideran que los otros llamados principios, son sólo medios técnicos de los que se vale la disciplina para proteger al trabajador, por lo que son variables y su ausencia no cuestionaría la identidad del derecho del trabajo.

Los pilares fundamentales de la disciplina los exponemos de manera enunciativa y no limitativa, coincidiendo con algunos expertos en la materia, en los siguientes:

- a) Dignificación del trabajo del hombre. Supone la obligación del patrón de procurar, tanto la integridad como el respeto a la persona del trabajador.
- b) Libertad e igualdad. Se complementa con el anterior y los encontrados en el Artículo 3º de la LFT, protegiendo la dignidad del trabajo. Se afirma que el trabajo no es artículo de comercio y se protege la salud del trabajador; incluye, además, el derecho a la capacitación y adiestramiento.
- c) Libertad de trabajo. Este es un punto importante de los principios formativos del Derecho del Trabajo, ya que, para regular las relaciones laborales, primero tuvo que existir la potestad de los hombres para dedicarse a la profesión, industria, actividad o comercio de su preferencia, si es que los mismos son lícitos. Este principio se encuentra consignado en casi todas las Constituciones Políticas del mundo.
- d) Libertad sindical. En conexión con el anterior, se encuentra el principio de libertad sindical, del que deriva el derecho del trabajador para organizarse en sindicatos, así como aquel que corresponde a las propias asociaciones sindicales para crear o incorporar a las federaciones que mejor convengan a sus intereses.
- e) *La irrenunciabilidad de los derechos*. El carácter imperativo y el hecho de integrar un sistema normativo de orden público, hacen que el Derecho del Trabajo sea irrenunciable.
- f) Principios de la norma más favorable: in dubio pro operario. Su finalidad es equilibrar las circunstancias en caso de duda en la interpretación, donde el juez debe optar por aquella que sea más favorable al trabajador.
- g) *Principios de equidad y buena fe*. La equidad toma en cuenta el sentido humano que debe tener el derecho, prevaleciendo, frente a las consideraciones normales y regulares, la circunstancia del caso concreto. La buena fe se traduce en el cumplimiento honesto y escrupuloso de las obligaciones contractuales.
- h) Principios de justicia social. Postulado universal que busca la mejora constante de los hombres que trabajan.
- i) Principios de estabilidad. Se traduce en el derecho del trabajador a permanecer en el puesto de trabajo mientras subsiste la materia objeto del mismo.
- j) Igual salario para igual trabajo. Este principio es fundamental en nuestra disciplina, ya que se refiere a la retribución de los asalariados y forma parte de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*.

Los principios aquí expuestos son el núcleo, la sustancia que mantiene vivo al Derecho del Trabajo y que lo distinguen de cualquier otro derecho, dotándolo de características propias e inigualables.

3. Evolución jurídico-social

El estudio de los antecedentes normativos resulta indispensable para la correcta interpretación de las normas del ordenamiento jurídico vigente, sobre todo en esta

materia tan sensible a los cambios de valoración social y a la situación del mercado laboral.

La vida constitucional del trabajo tiene su punto clave con la llegada de Carranza al poder. Éste consideró oportuno convocar a un Congreso Constituyente para conocer algunas reformas necesarias a la Constitución de 1857, para lo cual se expide el decreto el 14 de septiembre de 1916.¹¹

El Congreso Constituyente estaba integrado por miembros del grupo constitucionalista. Sin embargo, de acuerdo con José Ovalle, se distinguían con facilidad dos tendencias:

{...} la de los moderados, formada por los diputados de mayor confianza de Carranza y entre los cuales se encontraban los encargados de elaborar el proyecto como José Natividad y Luís Manuel Rojas; y los progresistas o radicales jacobinos, como ellos mismos se autodenominaron, que constituían el sector más avanzado del carrancismo y recibían su apoyo político del General Obregón {...}¹²

De manera específica, el ambiente propicio para la creación del Artículo 123 lo constituyeron tres corrientes de pensamiento:

1. La fusión del anarquismo de Ricardo Flores Magón y el socialismo de Juan Sarabia en el programa del Partido Liberal de 1906.
2. La corriente carrancista renovada, encabezada por José Natividad, con las reformas y adiciones al Plan de Guadalupe de 1914 y con el pacto de la casa del obrero mundial.
3. El Socialismo de Estado de Salvador Alvarado y Héctor Victoria, con la ley del trabajo de Yucatán de 1915.¹³

El 19 de diciembre de 1916 se llevó al Congreso el proyecto del Artículo 5º de la Constitución, que en esencia era el mismo de la Constitución de 1857, sólo que se presentaban algunas adiciones por los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora, en el que se consideraban algunas garantías para los trabajadores, como la duración de la jornada y la resolución de los conflictos obrero-patronales, a través de las juntas de conciliación y arbitraje.

Después de algunos debates, José Natividad Macías informó a los constituyentes que, por disposiciones de Carranza, se le había encomendado hacer, tiempo atrás, un proyecto de ley en el que se trataran los problemas de los obreros desde diferentes perspectivas, y que después de un viaje al extranjero para conocer y estudiar legislaciones modernas, había elaborado junto con Luís Manuel Rojas, unos proyectos que ya habían sido aprobados por Carranza desde 1915, pero que por cuestiones de inseguridad no se habían puesto en vigor. Después de presentado el proyecto, propuso que se formara una Comisión de Diputados para que estudiaran las propuestas, la cual quedó encabezada por Pastor Rouaix.

11 Anteriormente, Carranza había buscado legitimar su poder haciendo adiciones al Plan de Guadalupe, en diciembre de 1914, a fin de solucionar los problemas económicos, políticos y sociales de México, y en la cuestión obrera plasmó la necesidad de una legislación para mejorar las condiciones de los trabajadores.

12 Ovalle Favela, José, "La evolución del Derecho Constitucional durante el movimiento revolucionario de 1910-1917, en *Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República*, México, 1985, p. 22.

13 Farías Hernández, Urbano, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, t. III, México, Porrúa, 1978, p. 198.

En lo general se aprobó el proyecto presentado por Macías, pues éste sólo sufrió algunas modificaciones. Los trabajos concluyeron el 13 de enero de 1917 y ese mismo día fue leído en la sesión del Congreso.

La Comisión propuso que llevase por título “Del Trabajo y de la Previsión Social”. También se proponía que se diera al Congreso y a las legislaturas locales, la obligación de legislar sobre el trabajo, dejándoles libertad para adoptar otras medidas, siempre y cuando no contravinieren las establecidas. Además, se señaló que la legislación debía abarcar al trabajo en general, comprendiendo empleados de comercio, artesanos y domésticos, y no sólo al trabajo de carácter económico. De igual manera debía precisarse con amplitud el objetivo de la huelga.

El Artículo 123 se aprobó el 23 de enero de 1917 y con esto quedaron establecidos los derechos de la clase trabajadora.

A lo largo de su vigencia, el Artículo 123 ha sufrido diversas reformas o modificaciones, de las más relevantes destaca la que federalizó la materia laboral y la que incluyó el apartado “B” del Artículo 123.

A pesar del tiempo transcurrido, las ideas y principios que dieron origen al Artículo 123 Constitucional siguen vigentes y son el sustento de la disciplina del Derecho del Trabajo.

Posteriormente se desarrolló el movimiento obrero mexicano de manera importante en nuestro país.

Movimiento Obrero Mexicano

La industrialización en México se produce con mayor auge durante la etapa del Porfiriato (1876-1911), lo que motivó la creación en México de empresas manufactureras del ramo de hilados y tejidos, mineras, ferroviarias, etc., como consecuencia de este fenómeno, se da el nacimiento del proletariado industrial, y aparejado a esto, el fenómeno asociativo.

En 1872 al promulgarse el Código Penal, se incluyó en el Artículo 1925 una limitación a la asociación profesional:

Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco a quinientos pesos, o una sola de esas dos penas, a los que formen un tumulto o motín, o empleen cualquier otro modo de violencia física o moral, con el objeto de hacerse que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de industria o del trabajo.

Sin embargo, es a partir de la Constitución de 1917 que el Movimiento Obrero Mexicano empieza a desarrollarse.

Estamos de acuerdo con José Manuel Lastra cuando afirma que “el movimiento obrero y sindicalismo no son términos necesariamente equivalentes”,¹⁴ ya que este último representa la opción para la mejor organización y funcionamiento del primero.

El Movimiento Obrero Mexicano tuvo dos finalidades básicas. La primera, consistió en elevar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores. La

14 Lastra Lastra, José Manuel, *Derecho sindical*, Porrúa, México, 1993, 2da. Ed. p. 197.

segunda, radicó en la utilización de la fuerza sindical para alcanzar la justicia social.¹⁵ Ambas orientadas a superar los estragos ocasionados por la sociedad capitalista del estado liberal burgués de finales del siglo inmediato anterior.

La CROM

El 13 de diciembre de 1917, en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, las Organizaciones Obreras de México se congregan y convocan a la realización de un Congreso para formar una Organización Nacional. Dicho Congreso se reunió en la ciudad de Saltillo, Coahuila, el 1° de mayo de 1918, y el producto de esta reunión obrera fue la fundación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), destacando en su declaración de principios lo siguiente:

- a) Reconocimiento de dos clases: explotadora y explotada, situación que es injusta.
- b) La clase explotada tiene el derecho de establecer una lucha de clases en busca de un mejoramiento económico y moral, y después su completa liberación.
- c) La clase obrera debe organizarse en sindicatos que formen federaciones.
- d) La desigualdad tiene por base la centralización de la propiedad agraria y toda riqueza social.

En esta época surgieron diferentes agrupaciones al margen de la CROM, como el Partido Comunista, la Federación de Jóvenes Comunistas, el Gran Cuerpo Central de Trabajadores y la Federación Comunista del Proletariado. Además, nació otra de las centrales más beligerantes de la época: La confederación General de Trabajadores (CGT), que es una expresión de la corriente anarcosindicalista en México,¹⁶ y que tuvo gran trascendencia por su intervención en algunos movimientos de huelga, como el de los Tranviarios del Distrito Federal. Fue constituida el 22 de febrero de 1921 en forma oficial, aunque se sabe que operaba desde 1920.

La influencia de la CGT se presentó en estados como Coahuila, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, principalmente, y su acción estuvo en relación directa con el mejoramiento de los peones de las haciendas.¹⁷ Sin embargo, su posición apolítica, sus métodos radicales de acción y su intransigencia en la negociación, la condujeron a una franca decadencia.

La hegemonía de la CROM continuó hasta 1928. Su Secretario General, Luis N. Morones, quien había surgido del sector electricista, se transforma en una figura clave del movimiento sindical. Tanto en la CROM como en sus dirigentes –dedicados más a obtener beneficios personales que a preocuparse de los intereses de los trabajadores–, se observa un enorme desarrollo y poderío, solamente explicables con el apoyo de los presidentes Obregón (1920-1924) y Calles (1924-1928). Sin embargo, la CROM decrecía en importancia y se disolvía, concretando sus ataques contra la CGT.

15 *Cfr.* López Aparicio, Alfonso, *Historia del Movimiento Obrero en México*, Jus, México, 1952, p. 243.

16 El anarcosindicalismo plantea una estructura económica basada en el sindicato, el cual lograra la reorganización de la sociedad a través de la agrupación en federaciones y de la reunión de éstas en una confederación general, hecho que representa una variante del anarquismo.

17 Lastra Lastra, José Manuel, *Op. cit.*, p. 229.

La ruptura definitiva de la CROM tuvo lugar con la salida Lombardista en el año 1932. Si a esto le agregamos la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, ahora PRI) y la expedición de la Ley Federal del Trabajo, en 1931, veremos la transformación de las relaciones obrero-patronales y de los vínculos entre las Organizaciones Obreras y el Estado.

Los trabajadores tuvieron con la CROM la oportunidad de consolidar sus agrupaciones sindicales y hacerlas extensivas a todas las ramas del trabajo. Sin embargo, también enajenaron su autonomía y, lo que es más lamentable, se negaron la oportunidad de un proyecto sindical independiente del estado.

La CGOCM

Otro intento de unificación del sector laboral, lo constituye la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) dirigida por Vicente Lombardo Toledano, quien, al romper definitivamente con Morones y con la CROM en julio de 1932, funda la nueva central, la cual había de estar constituida por las federaciones regionales de obreros y campesinos que formarían en cada estado de la república; “los propósitos de la CGOCM eran la unificación de los trabajadores y la promoción del desarrollo de la conciencia de clase”.¹⁸

Este organismo surge en un momento crucial para el movimiento obrero, debido a que marca una etapa de transición entre la desintegración de la CROM y la CGT y la incorporación de los trabajadores al estado, a través de la creación de la CTM.

La CTM

Georges Couffignal destaca cinco puntos referentes al Movimiento Obrero que se vivía en vísperas de la presidencia del General Lázaro Cárdenas (1934-1940) que valen la pena señalar:

1. Ideológicamente, las diversas corrientes por las que pasaba el Movimiento Sindical en Europa se encuentran en México, pero no llegan a enraizarse en la cultura obrera.
2. Se crean diversas organizaciones. Ninguna llega a sobrevivir a la represión estatal, una vez que el gobierno decide enfrentarlas o cuando estas deciden enfrentar al estado. En cambio, si aceptan el dominio estatal, permanecen y logran desarrollarse.
3. La que logra implantarse de manera masiva, la CROM, es la que tenía, desde sus inicios, el poder de su alianza, o más bien, su colusión con el estado. Una vez pasada la fase de enfrentamientos, la volveremos a encontrar en el momento de la estabilización del sistema sindical.
4. El periodo que acaba de pasar, muestra que las conquistas más importantes provienen del estado. Así pues, la lucha política supera a la lucha social o a la lucha de clases.

18 De Lara Rangel, Eugenia, “De la dispersión de la unificación del Movimiento Obrero. La fundación de la CTM. 1933-1936”, en Aguilar García, Javier (Coord.), *Historia de la CTM, 1936-1990*, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Facultad de Economía/Facultad de Ciencias Políticas, México, 1990, T. I, p. 23.

5. En consecuencia, el Movimiento Obrero está convencido de que le será muy beneficioso tener los representantes mejor colocados en el seno de los órganos del poder político.¹⁹

El problema básico que estaba enfrentando el Movimiento Obrero Mexicano en 1936, consistía en la carencia de un proyecto ideológico de la clase obrera, amplio y sólido. Por otro lado, el joven Estado mexicano trataba de reorganizar el país, de fortalecer y realizar reformas económicas y políticas. Ante las presiones nacionales y extranjeras, resultaba como un factor esencial el respaldo de un Movimiento Obrero coincidente con la necesidad de cambios para el país.²⁰ En respuesta a la necesidad de unificación nacional por parte de los trabajadores, es creada el 24 de febrero de 1936 la única central de trabajadores del campo y de la ciudad de la República Mexicana: La Confederación de Trabajadores de México (CTM).

En el plano legislativo, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, comenzó a gestarse, en las legislaturas locales de todo el territorio nacional, la reglamentación de la materia laboral. Este proceso tenía como finalidad “generalizar las normas laborales y establecer una fórmula congruente con el Pacto Federal”.²¹

El sistema funcionó por diez años, pero después entró en crisis. El desarrollo industrial y comercial que se dio en estos años (1917- 1927), rebasó las legislaciones locales y provocó serios problemas, por lo que a competencias se refiere.

Las organizaciones profesionales advirtieron la expansión de los principales sectores de la producción, y orientaron sus esfuerzos a la creación de un estatuto federal que unificara, en toda la república, condiciones mínimas de trabajo, susceptibles de ser incrementadas a través de la acción profesional,²² por lo que pronto habrían de darse las reformas.

Como principal antecedente de la primera Ley Federal de Trabajo, se consideran tres circulares giradas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo: 1) *circular de 28 de abril de 1926*, donde se les comunicó a los gobernadores que el Departamento de Trabajo de la Secretaría resolvería los conflictos en materia ferrocarrilera; 2) *circular de 10 de mayo de 1927*, afirma que los conflictos laborales en la industria minera y del petróleo son competencia de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; y 3) *circular del 15 de mayo del mismo año*, en la cual se comunicó que la misma Secretaría intervendría en los conflictos laborales suscitados en la industria textil.

Como los conflictos planteados en las tres circulares afectaban directamente la economía nacional, se presentó la necesidad de crear la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a través del decreto expedido por el Ejecutivo el 27 de septiembre de 1927. Con ello se reglamentaron las leyes de ferrocarriles, minería y

19 Cfr. Couffignal, “La gran debilidad del sindicalismo mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM/Instituto de Investigaciones sociales, México, 1990, Núm. 3, Año LII, julio-septiembre, p. 199.

20 Cfr. De Lara Rangel, *Op. cit.*, p. 81.

21 Cfr. Santos Azuela, Héctor, *Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, p. 277.

22 *Ibidem*, p. 278.

petróleo. Sin embargo, la legitimidad constitucional de estas disposiciones sólo fue aceptada al federalizarse la Ley de Trabajo.

El 26 de julio de 1929, el entonces Presidente Portes Gil envió una iniciativa de ley a la Cámara de Senadores para reformar la fracción X de los Artículos 73 y 123, en su párrafo introductorio, en el sentido de facultar al Congreso de la Unión para reglamentar el propio Artículo 123 y, en consecuencia, federalizar las leyes estatales.

El proyecto Portes Gil reconocido por la Cámara de Senadores en su sesión del 31 de julio de 1929, y durante el debate, sólo el Senador poblano José María Sánchez argumentó “en contra de las tendencias absorbentes el gobierno federal”,²³ en el sentido de que se está vulnerando el pacto federal al quitarle los estados el derecho que tenía a legislar.

Finalmente, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, aprobaron la iniciativa y el 6 de septiembre de 1929, se publicaron las reformas en el Diario Oficial de la Federación.

De esta forma, queda claro cómo desde entonces se viene dando la invasión de facultades en las entidades federativas por parte de la federación. Es importante señalar que la ley de 1931 no surgió de la inspiración de una sola persona. Por el contrario, fue resultado de algunos proyectos.

Por instrucciones del Presidente Portes Gil, se integró una comisión para redactar el primer proyecto del Código Federal del Trabajo y fue presentado en julio de 1929. Empero, las agrupaciones obreras se opusieron, argumentando errores en el proyecto, por lo que fue rechazado.

Posteriormente, se elabora un segundo proyecto en el que se sustituyó el término “Código” por “Ley”, y en donde la comisión redactora tomó en consideración el pensamiento de los sectores obrero y patronal, la legislación de los estados y la jurisprudencia de la Suprema Corte. El proyecto citado fue aprobado por el Congreso de la Unión con algunas reformas y se convirtió en la Ley Federal del Trabajo de 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio. La finalidad de la ley fue mantener el equilibrio en las relaciones obrero-patronales. Esta ley permaneció en vigor hasta 1970, cuando se publicó la Ley del Trabajo vigente.

Esta primera Ley Federal del Trabajo definió al sindicato como:

La asociación de trabajadores o patrones de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes.

La ley de 1931 generaliza dos medidas que resultan de primordial importancia para las Organizaciones Obreras. En primer lugar, los sindicatos están obligados a exigir su registro en las Juntas de Conciliación y Arbitraje de los estados y a solicitar su reconocimiento para tener capacidad jurídica. En segundo lugar, esta ley introduce la noción de contratos colectivos de trabajo, a los cuales los patrones se opo-

23 Lastra Lastra, José Manuel, *Op. cit.*, p. 109.

nían, a pesar de que eran de carácter obligatorio en las empresas donde los obreros son miembros de un sindicato legalmente constituido.²⁴

La Ley Federal del Trabajo de 1970 entró en vigor el 1 de mayo de ese mismo año. De acuerdo con Mario de la Cueva,²⁵ el presidente López Mateos nombró, desde 1960, una Comisión que se encargaría de preparar un anteproyecto de la nueva Ley del Trabajo. Dicha Comisión estaba integrada por Salomón González Blanco, Secretario del Trabajo y Previsión Social; los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federal y local del Distrito Federal, Cristina Salmorán, Ramiro Lozano, y el mismo Mario de la Cueva. Finalmente, después de casi dos años de trabajo, quedó listo un primer proyecto.

Posteriormente, en 1967, el Presidente Díaz Ordaz designó una segunda Comisión con los mismos integrantes, a la que se unió Alfonso López Aparicio. En los primeros días de 1968 informó el Presidente que el proyecto había sido concluido. Entonces, el Ejecutivo invitó a los sectores interesados a que expusieran sus puntos de vista sobre el proyecto, por lo que se nombraron Comisiones para su discusión. Una vez que los diversos sectores formularon sus observaciones, se redactó un nuevo proyecto, el cual incluyó una exposición de motivos.

Por otra parte, la Comisión se dio cuenta de que para poner en marcha el proyecto, se necesitaría una reforma al Artículo 123 en alguna de sus fracciones, pues de otro modo no se podría armonizar la legislación con la conciencia universal que permite aumentar a 14 años la edad mínima de admisión al trabajo, ni sería posible establecer un concepto más humano y más moderno de los salarios mínimos y un procedimiento más eficaz para su determinación, ni podría tampoco sustituirse impracticable sistema para la fijación del porcentaje que debe corresponder a los trabajadores en las utilidades de las empresas [...]. Finalmente, había que definir con mayor precisión la línea divisoria de la competencia de las autoridades federales y locales de trabajo.²⁶

El proyecto fue sometido a la Cámara de Diputados por el titular del Poder Ejecutivo en el mes de diciembre de 1968, aunque en realidad, como se ha señalado, su formulación fue anterior a esta fecha.

4. El derecho del trabajo con perspectiva de Derechos Humanos

Los Derechos Humanos han sido conceptualizados de diversas maneras. Aquí sólo mencionaremos algunas definiciones de los mismos.

Mireille Roccatti²⁷ los define como:

aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por razón de su sola pertenencia al género humano. Estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser

24 Couffignal, *Op. cit.*, p. 203.

25 *Cfr. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Porrúa, México, 2da. Ed., 1974, p. 56.

26 *Ibidem*, p. 56.

27 Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La protección y defensa de los derechos humanos en México*, núm. 97, agosto de 1998.

reconocidos por los Estados, en normas de derecho positivo nacional e internacional, constituyéndose en parámetros de justicia y legitimidad política.

También son definidos como “el conjunto de facultades y prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente”.²⁸

Los Derechos Humanos se ubican en tres generaciones que responden al contexto histórico y social en que se da su reconocimiento. Así tenemos la primera generación en donde se ubican a los derechos civiles y políticos, cuyo reconocimiento se da en la segunda mitad del siglo XVIII, aquí encontramos los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad personal, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

La segunda generación engloba a los derechos económicos, sociales y culturales, y tiene su reconocimiento en el siglo XIX, y se le suman las luchas sociales de los primeros años del siglo XX como la Revolución Mexicana y la Revolución Rusa, aquí se reconocen el derecho a la educación, a la tenencia de la tierra y los derechos laborales entre otros.

La tercera generación, donde ubicamos a los derechos de solidaridad internacional, tiene su reconocimiento en la segunda mitad del siglo XX como consecuencia de la internacionalización de conflictos entre países, movimientos de liberación nacional, la conformación y papel del bloque de los países no alineados durante la Guerra Fría. Aquí podemos ubicar el derecho a la paz, el derecho a la autodeterminación, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano.

Los derechos laborales, que son nuestro objeto de estudio, se ubican en la segunda generación. Con el surgimiento del estado Alemán Bismarck, su primer *reich*, convierte a Alemania en el primer país en instaurar un sistema sanitario a escala nacional, en beneficio de la colectividad con la promulgación de la Ley de seguro obligatorio por enfermedad en 1883.

Los derechos económicos, sociales y culturales se consagraron en la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, aprobada el 2 de mayo de 1948 y la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, promulgada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea de las Naciones Unidas.

Surgen como resultado de la Revolución Industrial y constituyen una obligación de hacer del Estado, y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.

De igual forma, aparecen la Constitución Mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919, que son las primeras en consignar derechos sociales en normas jurídicas y surgen tres instrumentos internacionales: La liga de las Naciones, el Tratado de Versalles y la Oficina Internacional del Trabajo.

A continuación se enuncian los derechos económicos, sociales y culturales:

28 Diccionario Jurídico Mexicano, voz, Derechos Humanos, Porrúa-UNAM, III, México.

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria será obligatoria y gratuita.
- Tenemos derecho a la seguridad pública.
- Los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

El constitucionalismo social enfatiza conceptos como el interés social, la utilidad pública, etcétera; y se encuentra la incorporación de derechos sociales, como el derecho a la vivienda, trabajo, salud, educación y seguridad social, en los textos constitucionales posteriores a 1917.²⁹

Los derechos sociales se caracterizan porque el contenido de la obligación es de carácter positivo, de dar o de hacer; a diferencia de los derechos civiles cuyo contenido de la obligación consiste en una abstención u omisión, en un “no hacer nada” que comprometa el ejercicio de la libertad o el ámbito de inmunidad garantizado.

Los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad entendida en el sentido de igualdad material o sustancial, esto es, como derechos, no a defenderse ante cualquier discriminación normativa, sino a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada.³⁰

Para entender el derecho al trabajo es preciso señalar que el Artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo dispone: “se entiende por trabajo toda actividad humana, material o intelectual...”. Esa actividad humana, material o intelectual es un producto cultural porque es una forma de comportamiento que, en los planos material y espiritual, el hombre desarrolla sobre la naturaleza para modificarla y para modificarse a sí mismo.

El trabajo del hombre tiene una manifestación extrínseca –hacia fuera–: transforma la naturaleza; y, simultáneamente, una manifestación intrínseca –hacia dentro–: transforma al propio hombre. El trabajo es, por ende, autoexpresión y autocreación del hombre.³¹

29 Hernández Cruz, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, IJ-UNAM, México, 2010, p. 11.

30 Prieto Sanchís Luis, *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*, en *Derechos Sociales y derechos de las minorías*, Com. Miguel Carbonell et al, Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 27.

31 Muñoz Ramón, Roberto. *Deberes y Derechos Humanos en el Mundo Laboral*. Porrúa, México, 2001, p. 85.

En general los derechos humanos, para poder ser accionados, implican, para cada uno de sus titulares, el deber de respeto de los derechos de sus semejantes... los hombres deben ejercerlo dentro de los límites respetuosos que permitan a todos elevar a ser –planificar y perfeccionar– lo que aún no es de su respectivo inacabado ser. En este deber de respeto de los derechos de mis semejantes y en, su correlato, el derecho de que los demás respeten mis derechos, el derecho natural se manifiesta como norma de conducta obligatoria entre los hombres.³²

Hoy al hablar de un derecho laboral globalizado, nos referimos a las relaciones jurídico laborales derivadas de un proceso de integración económica y de normas jurídicas, ya sea a través de la celebración de acuerdos regionales de naturaleza económica, que pueden incluir directa o indirectamente referencias a la regulación del trabajo, o ya sea a través de los convenios y recomendaciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).³³

El derecho del trabajo como parte de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra enunciado en los Artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.³⁴

5. Reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos

Las reformas generadas en el 2011 en materia constitucional, le dan a los Derechos Humanos un protagonismo importante en nuestro aparato normativo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Denominación del Capítulo reformada DOF 10-06-2011

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

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En

32 Ídem, p. 125.

33 Kurczyn Villalobos, Patricia, *et.al.*, *Derecho Laboral Globalizado*. UNAM-III, serie Estudios Jurídicos núm. 109, México, 2007, p. 101.

34 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> consultado el 9 de mayo de 2013.

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

En opinión de Rodolfo Piza Rocafort, la protección de los derechos laborales, depende de cinco grandes condiciones:

1. Desarrollo y crecimiento económicos
2. Desarrollo y operación de mecanismos públicos que impulsen, arbitren y apoyen el desarrollo social, independientemente de quienes los ejecuten.
3. Reconocimiento normativo (constitucional, internacional o legal) de los mismos, incluyendo una tipicidad adecuada de los mismos.
4. Desarrollo y operación efectiva de mecanismos jurisdiccionales que los protejan, incluyendo desincentivos, responsabilidades y sanciones por su incumplimiento.
5. Operación y vigencia de la democracia y el estado de derecho.³⁵

En México el problema no está principalmente en el nivel de reconocimiento formal de los derechos laborales (a nivel constitucional, internacional o legal), sino en los efectos jurídicos que ese reconocimiento tiene, en la ausencia o deficiencia de la exigibilidad (de los mecanismos procesales previstos para su protección), y en las condiciones materiales (económicas, sociales, culturales, institucionales) para hacerlos efectivos.

6. Reforma Laboral Mexicana de 2012

En noviembre de 2012 la legislación laboral sufrió una reconfiguración importante. Aun cuando no se trata de una reforma integral, las adiciones y reformas introducidas a la Ley Federal del Trabajo marcan un nuevo rumbo en las relaciones laborales en nuestro país. Los cambios se presentan dentro de un renovado interés e importancia que los sistemas jurídicos de inicios del siglo XXI están dando a los Derechos Humanos en general, además del fortalecimiento de las normas internacionales, incluidas las laborales, en la redefinición de los derechos laborales nacionales.³⁶

Una de las innovaciones más importantes es el concepto de trabajo decente, este como tal, tiene un carácter multidimensional, agregando al concepto de trabajo digno el carácter normativo, de seguridad y participación.

Un trabajo basado en un empleo de calidad que nos permita un ingreso adecuado a nuestras necesidades y a nuestros proyectos personales y familiares, que nos ofrezca protección frente a los riesgos y en la posterior etapa de inactividad por razones de edad; un trabajo en el que las relaciones entre cada uno de nosotros y nuestro empleador estén debidamente reguladas por la ley, especialmente en lo atinente a nuestros

35 Piza Rocafort, Rodolfo E. Derecho al trabajo y derecho de los trabajadores desde la perspectiva de los convenios internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales. www.juridicas.unam.mx/publica/librev consultado el 6 de mayo de 2013.

36 Sánchez-Castañeda, Alfredo, "Hacia una definición de los derechos fundamentales en el trabajo y su exigibilidad", en Ferre Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008.

derechos fundamentales, y autoreguladas mediante acuerdos negociados en un proceso de diálogo social a diferentes niveles, lo que implica el pleno ejercicio del derecho de libertad sindical, así como la fortaleza de las diferentes instituciones de la administración del trabajo y de las organizaciones de los actores sociales³⁷

Se regula la subcontratación como la interrelación donde un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.

Los cambios son puntuales en temas como productividad y capacitación, se configura el trabajador multi-habilidades donde ya no solo se encuentra obligado a realizar aquello a lo que se comprometió en un contrato, sino que se habilita para otras tareas relacionadas con las contratadas.

A la par que el trabajo decente, otras nociones aparecen en las relaciones individuales de trabajo: La igualdad sustantiva o de hecho entre trabajadores y trabajadoras frente al patrón; el hostigamiento y acoso sexual y cuestiones de no discriminación. Respecto a las nuevas formas de contratación se incorpora el contrato a prueba y el contrato de capacitación inicial.

Los regímenes laborales especiales se ven fortalecidos con la actualización de algunos contenidos en lo referente a trabajadores del campo y trabajadores domésticos, y atendiendo a problemáticas recientes, se incluye la regulación del trabajo minero.

Atendiendo a criterios de mayor transparencia, en materia de derechos colectivos es de destacar que ahora los contratos colectivos, los contratos ley y los reglamentos interiores de trabajo se convierten en documentos públicos. De igual forma se regula la elección de las dirigencias sindicales, así como la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo del patrimonio sindical.

7. Constitución Política del Estado de Veracruz

La Constitución Política del Estado de Veracruz señala, en sus primeros Artículos, la protección que el Estado garantiza respecto de los Derechos Humanos.

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS HUMANOS

(REFORMADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2007)

Artículo 4. El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley.

La libertad del hombre y la mujer no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley. Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Po-

37 Martínez, Daniel. "Crecimiento Económico con trabajo decente", *Revista Trabajo*, Centro de Análisis del Trabajo A.C., septiembre 2005, México, p. 13.

der Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social. Las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.

Artículo 6. Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad.

(ADICIONADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2007)

La ley garantizará que la mujer no sea objeto de discriminación y que tenga los mismos derechos y obligaciones que el varón en la vida política, social, económica y cultural del Estado. Asimismo, promoverá que la igualdad entre hombres y mujeres se regule también en las denominaciones correspondientes a los cargos públicos.

En concordancia con las políticas nacionales en materia de Derechos Humanos, el congreso del estado aprobó en 2013 por unanimidad, la Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a fin de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, en términos del Artículo 1 de la Constitución Política federal y Artículo 6 de la Constitución Política local y los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

El Artículo 6 fracción III, IV y V garantiza la no discriminación en materia de libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo; prohíbe diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales; y garantiza la no restricción al acceso y la permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional.

En el mismo contexto, la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del estado de Veracruz, establece las bases de organización, funcionamiento, control y evaluación del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública Centralizada del estado, conforme a los principios de legalidad, honradez, responsabilidad, confidencialidad, eficacia e institucionalidad.

La Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz rige para los poderes del estado, los Municipios, así como los Organismos Descentralizados del Estado o Municipales y las Empresas de Participación Estatal o Municipales, que tengan a su cargo función de servicios públicos, a quienes en lo sucesivo se les denominará Entidades Públicas y los trabajadores a su servicio. Los trabajadores que prestan sus servicios para la Secretaría de Educación y Cultura se regirán por un estatuto especial. Se precisa que cada uno de los Tres Poderes del Estado, la Secretaría de Educación y Cultura, los Municipios, así como los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal o Municipal, constituirá una Entidad Pública diferente.

8. Reflexión final

Es indiscutible el avance que en materia de Derechos Humanos se ha generado en nuestro país. En este contexto el Derecho Laboral se ve fortalecido, pues ahora se establecen mecanismos más claros para la exigibilidad de este derecho humano y se transita de un Derecho al Trabajo a un trabajo con derechos donde el concepto de trabajo decente establecido por la OIT, e incluido en la reforma laboral del 2012 en nuestro país, es ahora un presupuesto que tendrá que ser solventado y respaldado por políticas públicas, federales y estatales, concretas y efectivas para alcanzar su realización.

Fuentes

Bibliografía

- Baldassarre, Antonio, *Derechos Sociales*, trad. Santiago Perea Latorre, serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, núm. 20, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- Cavazos Flores, Baltasar, *El Derecho del Trabajo mexicano a principios del milenio*, Trillas, México, 2000.
- De la Cueva, Mario, *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Porrúa, México, 2da. Ed., 1974.
- Diccionario Jurídico Mexicano, voz, Derechos Humanos, Porrúa-UNAM, IJ, México.
- Farías Hernández, Urbano, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, t. III, México, Porrúa, 1978.
- Hernández Cruz, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, IJ-UNAM, México 2010.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, *et.al.*, *Derecho Laboral Globalizado*. UNAM- IJ, serie Estudios Jurídicos núm. 109, México 2007.
- Lastra Lastra, José Manuel, *Fundamentos de Derecho*, McGraw-Hill, México, 1994.
- *Derecho sindical*, Porrúa, 2da. Ed., México, 1993.
- Muñoz Ramón, Roberto. *Deberes y Derechos Humanos en el Mundo Laboral*, Ed. Porrúa, México 2001.
- Santos Azuela, Héctor, *Derecho del Trabajo, Diccionario del Derecho del Trabajo*, Coord. José Manuel Lastra Lastra, Porrúa- IJ UNAM, México 2001.
- *Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

Hemerografía

- Bernardoni, Ma. Del Rosario, "Los principios del Derecho del Trabajo", en *Memoria del 1 Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia laborales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.
- Couffignal, "La gran debilidad del sindicalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM/Instituto de Investigaciones sociales, México, 1990, Núm. 3, Año LIII, julio-septiembre.
- De Lara Rangel, Eugenia, "De la dispersión de la unificación del Movimiento Obrero. La fundación de la CTM. 1933-1936", en Aguilar García, Javier (Coord.), *Historia de la CTM, 1936-1990*, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Facultad de Economía/Facultad de Ciencias Políticas, México, 1990, T. I.
- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La protección y defensa de los derechos humanos en México*, núm. 97, agosto de 1998.
- López Aparicio, Alfonso, "Historia del Movimiento Obrero en México", Jus, México 1952.
- Martínez, Daniel. "Crecimiento Económico con trabajo decente", *Revista Trabajo*, Centro de Análisis del Trabajo A.C., septiembre 2005, México.
- Ovalle Favela, José, "La evolución del Derecho Constitucional durante el movimiento revolucionario de 1910-1917", en *Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República*, México, 1985.

Pasco Cosmópolis, Mario, "Los principios y el ámbito de protección del Derecho del Trabajo. Tendencias de la legislación y la jurisprudencia" en *Memoria del 1 Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia laborales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.

Prieto Sanchís Luis, *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*, en *Derechos Sociales y derechos de las minorías*, Com. Miguel Carbonell et al, Porrúa-UNAM, México 2004.

Sánchez-Castañeda, Alfredo, "Hacia una definición de los derechos fundamentales en el trabajo y su exigibilidad", en Ferre Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008.

Santos Azuela, Héctor, "Modernidad y principios de Derecho del Trabajo", en *Jurídica Jalisciense*, México, año 7, núm. 3 septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, 1997.

Internetgrafía

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>) consultado el 9 de mayo de 2013.

Piza Rocafort, Rodolfo E. Derecho al trabajo y derecho de los trabajadores desde la perspectiva de los convenios internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales. www.juridicas.unam.mx/publica/librevconsultado el 6 de mayo de 2013.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo

Constitución Política del Estado de Veracruz

Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz

La Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Derecho y medio ambiente en el estado de Veracruz

Tania García López

1. Origen y evolución del Derecho Ambiental Mexicano

Desde 1972, año en el que se celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia, hasta nuestros días, el Derecho Ambiental en México ha sido, muy probablemente, la sección de nuestro ordenamiento jurídico que más ha evolucionado, produciendo una ingente cantidad de normas jurídicas, tanto de carácter federal, como estatal y municipal.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano¹ adoptada en la citada conferencia aportó a los países, un conjunto de principios que sirvieron a estos de base para legislar y plantear políticas públicas en materia ambiental. Muchos de estos principios se encuentran ampliamente recogidos en la legislación mexicana, incluso al más alto nivel jurídico, dentro de la Constitución, mientras que otros, sin embargo, todavía no han sido plenamente consolidados.

El año 1992 marcó otro momento importante en la evolución del Derecho Ambiental, ya que se celebró la segunda gran conferencia internacional para tratar los asuntos ambientales: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil.

En ella, veinte años después de la reunión en Estocolmo, se adopta una nueva Declaración, la conocida como Declaración de Río², la cual insiste sobre los principios de Estocolmo y añade otros nuevos.

En el año 2002 se celebra una nueva reunión internacional, en la línea de las dos anteriores, se trata de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, Sudáfrica, en la cual, a diferencia de las anteriores, no hay una nueva Declaración de Principios, sino tan sólo se reafirman, por parte de los estados³, los Principios de Río, reconociendo implícitamente, que todavía había mucho que hacer para garantizar el pleno despliegue de estos.

En el año 2012 se celebró una nueva reunión internacional: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida como "Río + 20". En ella se adoptó una nueva declaración que lleva por título "El futuro que quere-

1 Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, adoptada en Estocolmo, Suecia en 1972.

2 Declaración de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992.

3 Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 2002.

mos”⁴, en la cual se reafirman, plenamente, los principios adoptados en la declaración de Río, y se subraya que la erradicación de la pobreza “es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible”⁵.

Además, se reconoce que “en los 20 años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 los avances han sido desiguales, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”⁶. Por ello, se recalca la necesidad de avanzar en la aplicación de los compromisos anteriores y se reconoce

que es necesario acelerar los avances hacia la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, y de crear y aprovechar las oportunidades de lograr el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico y la diversificación, el desarrollo social y la protección del medio ambiente⁷.

En México:

a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano se inició, al igual que en otros países, a legislar en materia ambiental. Como señala González Márquez, ‘probablemente legislaciones dictadas con anterioridad hayan sido producto de los trabajos preparatorios que desarrollaron los gobiernos de cara a su celebración’⁸.

Así, en el año 1971 se adoptó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental⁹ y, con base en ella, tres reglamentos:

- Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación Atmosférica originada por la Emisión de Humos y Polvos;¹⁰
- Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación de las Aguas;¹¹
- Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.¹²

La adopción de esta Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental se acompañó de una reforma constitucional que sirviese de base para legislar en estos temas; reforma ésta que, de todos modos, dejaba vinculada la cuestión ambiental al derecho a la salud, al igual que sucedió en muchos otros países”.¹³

4 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, “El Futuro que queremos”, Río de Janeiro, Brasil, 2012.

5 *Ídem*.

6 *Ídem*.

7 *Ídem*.

8 González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999, p. 27.

9 *Diario Oficial de la Federación* de 23 de marzo de 1971.

10 *Diario Oficial de la Federación* de 17 de septiembre de 1971.

11 *Diario Oficial de la Federación* de 29 de marzo de 1973.

12 *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1979.

13 *Cfr.* García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano. Introducción y principios*, Editorial Bosch, Barcelona, 2013, pp. 28 y ss.

En ese mismo año de 1971 se añadió la base cuarta a la fracción XVI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ la cual dispone:

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Como podemos observar se trata de una referencia directa, dentro de la Carta Magna, a la cuestión ambiental aunque, como ya hemos mencionado, sin otorgarle, todavía, autonomía, al dejarla vinculada al Derecho a la Salud.

A nivel institucional, en 1972, se crea, dentro de la Secretaría de Salud, la Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente, la cual, aunque asume competencias en materia de prevención y control de la contaminación, las ejerce de forma compartida, como señala González Márquez con:

la Secretaría de Recursos Hidráulicos, competente en materia de prevención y control de la contaminación del agua; la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos; y la Secretaría de Industria y Comercio, en materia de prevención y control de la contaminación por actividades industriales y comerciales.¹⁵

En 1982, se adopta la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual sustituye a la anterior y sirve de base al Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido,¹⁶ entre otros.

En el año 1987 se aprueba la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA)¹⁷ y se aclara la cuestión de la distribución de competencias en materia ambiental en el país.

Antes de la aprobación de la LGEEPA se hicieron una serie de reformas constitucionales, concretamente a los Artículos: 25, 27 y 73. A este último se le añadió la fracción XXIX.G, la cual dispone:

Art. 73. El Congreso tiene la facultad:

... XXIX.G.) para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La LGEEPA ha sido objeto de varias reformas, al igual que la Constitución, la cual ya incluye, desde 1999, un apartado¹⁸ que establece que todos tenemos derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar, es decir, que ya no nos remite al Derecho a la Salud para encontrar las bases constitucionales de la protección del medio ambiente, sino que considera el derecho a un medio ambiente adecuado *per se*.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, *Diario Oficial de la Federación* de 5 de febrero de 1917.

15 González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Op. cit.*, p. 27.

16 *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1982.

17 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1988.

18 Artículo cuarto, párrafo quinto, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Op. cit.*

En el año 2012 se modificó¹⁹ este apartado del Artículo 4 de la Constitución para quedar redactado de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Así, se incluye el mandato de garantizar el ejercicio de ese derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, al igual que la responsabilidad por el daño al ambiente.

Con base en esa última fracción, se adoptó en 2013 la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental,²⁰ misma que ha sido muy criticada por la doctrina.

En este sentido, González Márquez ha subrayado que:

la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia definida ha sostenido al amparo del principio de concurrencia de competencias implica que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero que será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Es decir, el Congreso de la Unión no puede legislar sobre ningún aspecto de la materia ambiental con un carácter federal sino que debe señalar cuáles aspectos, de la materia regulada, corresponden a los otros niveles de gobierno y de hacerlo en una ley general. Por lo tanto la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental es susceptible del juicio de constitucionalidad²¹

El principio de concurrencia implica que existan competencias en materia ambiental a nivel federal, estatal y municipal, las cuales se encuentran recogidas tanto en la LGEEPA, como en las leyes generales sectoriales que regulan algún aspecto o sector ambiental concreto.

El Artículo 124 de la Constitución contiene, a su vez, la regla básica para la distribución de competencias entre federación y estados:

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

En materia ambiental, entonces, la federación es competente para regular, en una Ley general o Ley marco, la distribución de competencias o competencias concurrentes en la materia. Las competencias concurrentes son, así, aquellas “concedidas a las autoridades federales pero no prohibidas a los estados, pudiendo, en consecuencia, ser reguladas tanto por el gobierno federal como por los estados”,²² además por los municipios, los cuales, en materia ambiental, tienen un buen número de atribuciones.

Como pone de relieve González Márquez, en materia ambiental existe una concurrencia de competencias con fronteras limitadas. Es decir, que al mencionar *en el ámbito de sus respectivas competencias*, parte

19 Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2012.

20 Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2013.

21 González Márquez, José Juan, *Teoría del Derecho ambiental, volumen II, La responsabilidad ambiental*, Instituto Mexicano de Investigaciones en derecho Ambiental, México, 2013, pp. 9 y ss.

22 Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 92, cit. en, Barragán Barragán, José, “Concurrencia de facultades en materia de medio ambiente”, en *Temas Selectos de Derecho Ambiental*, UNAM, PROFEPA, México, 2006, p. 2.

del supuesto de que cada uno de los tres niveles de gobierno es titular de distintas facultades sobre el particular.²³

El mismo autor sostiene que la concurrencia a la que se refiere el Artículo 73 fracción XXIX G

no es de carácter legislativo sino administrativo y que por tanto el reparto de competencias para legislar en materia ambiental sólo está determinado por el propio texto constitucional, sin perjuicio de que una ley emitida por el Congreso de la Unión pueda ampliar la esfera de competencias de los restantes niveles de gobierno.²⁴

Con estas bases constitucionales se adoptó, como ya hemos mencionado, en 1988 la LGEEPA, la cual, en su Artículo 1, fracción VIII, insiste en que uno de los objetivos de la ley es el de definir

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX G de la Constitución.

Al mismo tiempo, el apartado IX, prevé la necesidad de la existencia de mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, los cuales se definen en los Artículos 11 y siguientes de la LGEEPA.

Se añade también en 2012, un párrafo sexto al Artículo 4 constitucional que pretende garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua y que señala literalmente:

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

Al mismo tiempo que se ha ido modificando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efectos de incluir la cuestión ambiental, así como la propia LGEEPA, en México se han adoptado un buen número de leyes sectoriales que, como veremos más adelante, se encargan de:

- Regular un sector ambiental concreto, como es el caso de la Ley de Aguas Nacionales,²⁵
- Prevenir y controlar la contaminación procedente de un sector económico determinado, por ejemplo la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable²⁶.

Junto a las normas jurídicas anteriores, y todavía en el ámbito federal, existen también en el país Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas con previsiones más detalladas que las existentes en las leyes. Además, a nivel estatal o local, y en el ámbito de sus respectivas competencias (establecidas en la LGEEPA), existen, asimismo, normas jurídicas, cuya finalidad es la protección del ambiente en dicha entidad o con tendencia a regular un sector concreto frente a la contaminación.

23 González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, *Op.cit.*, p. 79.

24 *Ídem*.

25 Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación de 1 de diciembre de 1992.

26 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación de 25 de febrero de 2003.

A nivel municipal existen, también, en algunos casos, normas jurídicas para la protección de los recursos naturales o actividades que recaen bajo este nivel competencial.

En definitiva, podemos observar cómo el conjunto de normas jurídicas existentes en el país en materia ambiental, lo que se conoce como el Derecho Ambiental Mexicano, es de lo más amplio y disperso, lo cual lleva a que, en muchas ocasiones, resulte complejo y difícil de entender. El número de normas jurídicas aplicables a una situación ambiental concreta, implica la existencia de diferentes niveles de competencia, diversas instituciones o dependencias involucradas y normas de muy diferente jerarquía.

2. Derecho y políticas públicas ambientales en Veracruz

Desde el año 2000, la Constitución veracruzana²⁷ se refiere al Derecho al Medio Ambiente. Así, el Artículo 8²⁸ establece:

Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y sustentable, para su bienestar y desarrollo humano. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental. Asimismo, realizarán acciones de prevención, adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático.

Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, así como en las acciones de prevención, adaptación y mitigación frente al cambio climático, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia.

A diferencia de lo dispuesto en la Constitución federal en la que se habla de un medio ambiente “sano”, la Constitución veracruzana opta por los calificativos “saludable, ecológicamente equilibrado y sustentable” a la hora de garantizar el Derecho al Medio Ambiente.

También se refiere, al igual que lo hace la Constitución federal, a la responsabilidad compartida por autoridades y ciudadanos en el cuidado y la protección del medio ambiente.

Antes de esta inclusión constitucional del medio ambiente en el año 2000 ya existía en el estado una ley de medio ambiente: la Ley número 76 estatal del Equilibrio Ecológico del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,²⁹ misma que fue sustituida por la actual Ley número 62 estatal de Protección Ambiental del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,³⁰ la cual ha sido modificada en varias ocasiones.³¹

27 Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del estado de 25 de septiembre de 1917. Reformas publicadas en la Gaceta Oficial del estado de 3 de febrero de 2000.

28 Reformado en 2012. Gaceta Oficial del estado de 3 de agosto de 2012.

29 Gaceta Oficial del estado de 22 de mayo de 1990.

30 Gaceta Oficial del estado de 30 de junio de 2000.

31 Gaceta Oficial del estado de 7 de febrero de 2007; Gaceta Oficial del estado de 5 de septiembre de 2007; Gaceta Oficial del estado de 22 de febrero de 2010; Gaceta Oficial del estado de 15 de julio de 2011.

2.1. El principio de corresponsabilidad en materia ambiental

Dentro de las estrategias jurídico-políticas para prevenir y controlar la contaminación deben tomarse en cuenta a todos los actores: tanto agentes potencialmente contaminadores como autoridades públicas, pero diferenciando, de acuerdo al principio de responsabilidad común, el papel que cada uno de ellos juega en la protección de cada sector concreto.

“En la Unión Europea, desde 1990 se alude a la corresponsabilidad como principio básico en la estrategia de protección ambiental; en el Consejo Europeo de Dublín,³² los jefes de estado y de gobierno instaban a la Comisión Europea a elaborar un nuevo programa de acción en materia ambiental basado, entre otros, en este principio.³³

El papel de los poderes públicos es fundamental, tanto desde el punto de vista legislativo, como a la hora de planificar el desarrollo económico³⁴, gestionar los usos de suelo, garantizar el acceso a la información, la educación y la formación, influir en el mercado por medio de impuestos sobre productos y establecer las condiciones en que todo esto deberá hacerse.

Las empresas, por su parte, tanto públicas como privadas utilizan, en mayor o menor medida, recursos naturales en sus procesos y productos, generan residuos y contribuyen a la contaminación de aire, agua y suelo. La actitud de estas empresas va a ser fundamental para preparar el camino hacia un desarrollo sostenible, por ello es conveniente crear instrumentos que sirvan para que éstas incluyan, en sus políticas, consideraciones ecológicas.

A la luz de este principio de corresponsabilidad se han adoptado numerosas normas jurídicas que pretenden que las industrias reconozcan su importante papel en la protección del medio ambiente. El desarrollo reciente del concepto de *responsabilidad social corporativa* (en adelante RSC) ha ayudado a que este principio de corresponsabilidad adquiera un mayor significado.

Además, los ciudadanos jugamos también un papel fundamental en lo relativo a:

- La preocupación por la calidad del medio ambiente, la salud y la calidad de vida de las generaciones futuras.
- La capacidad para influir en las políticas y decisiones.
- La generación de contaminación y residuos.
- El consumo de bienes y servicios.

Para que los ciudadanos podamos desempeñar plenamente nuestro papel, es necesario que se den ciertas condiciones:

- Campañas de sensibilización para ofrecer información.
- Que los productos ecológicos estén disponibles y que su precio no sea más elevado que el de los productos contaminantes.
- Los productos que afirmen ser “ecológicos” deberán serlo realmente y exponer sus características con neutralidad.

32 Consejo Europeo de Dublín 25 y 26 de junio de 1990. Bol. CE-6-1990.

33 García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano*, Op. cit., cap. 5.

34 *Ídem*.

2.2. Las políticas públicas ambientales estatales

El primer párrafo del Artículo 8 de la Constitución veracruzana hace referencia, como ya se ha mencionado, a la responsabilidad de las autoridades públicas en materia de planeación ambiental. Dicha responsabilidad es acorde con lo dispuesto en el Artículo 25 de la Constitución federal, según el cual “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y **sustentable** (énfasis añadido)” y con el Artículo 49, fracción X de la Constitución veracruzana, según el cual son atribuciones del Gobernador del Estado:

Planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia; establecer los procedimientos de consulta popular para formular, instrumentar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas que de éste se deriven;

2.2.1. El medio ambiente en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016³⁵ (en adelante PVD) reconoce que Veracruz es uno de los estados del país con mayor destrucción de recursos naturales y hace del desarrollo sustentable uno de los ejes sobre los que gravita el mismo.

El capítulo V del PVD, que lleva por título “Un Veracruz Sustentable”, empieza por reconocer que el medio ambiente es el patrimonio presente del estado y la garantía de nuestro futuro, y subraya que es necesaria una estrategia de “reconciliación ambiental en el estado”.

Más adelante, al analizar la situación actual del medio ambiente, hace referencia a la gran diversidad biológica presente en Veracruz y a los recursos naturales del estado como oportunidad de desarrollo para el mismo.

También se enfatiza la alta vulnerabilidad del estado frente al cambio climático y se marcan una serie de objetivos sectoriales:

- en materia de biodiversidad;
- en materia de manejo integrado de aguas y cuencas;
- en materia de ordenamiento ecológico;
- en materia de cambio climático;
- en materia de calidad del aire;
- en materia de manejo integral de residuos;
- en materia de educación ambiental y participación social.

Junto a esos objetivos sectoriales se fijan una serie de estrategias:

- estrategias para impulsar los mecanismos normativos, de gestión y de operación que fortalezcan la conservación;
- estrategias para el manejo integrado de las cuencas del Estado;
- estrategias para asegurar la formulación y publicación del programa de ordenamiento ecológico estatal;
- estrategias para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero;
- estrategias para controlar y reducir los niveles de contaminación atmosférica;

35 Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016. <http://sistemas.cgever.gob.mx/11/PLANVERACRUZANO2011-2016.pdf>

- estrategias para el manejo integral de residuos sólidos;
- estrategias para promover la educación ambiental y una mayor participación social;
- estrategias para garantizar la ejecución de la política ambiental;
- estrategias para reforzar la actuación de la Procuraduría estatal de protección al medio ambiente.

Al mismo tiempo se establecen una serie de acciones concretas para cada una de las estrategias. Asimismo, el Capítulo V del PVD dedica un apartado completo al agua, enfatizando que el potencial hídrico del estado es de los más altos del país; aunado a lo anterior existen, como pone de relieve el Plan, dificultades de abasto de agua, altos índices de contaminación, deterioro de las cuencas y problemas en los modelos de administración y gestión de las aguas.

Junto a este diagnóstico se fijan objetivos, estrategias y acciones en materia de aguas; dentro de estas últimas:

- acciones para garantizar el agua a toda la población;
- acciones para ampliar la infraestructura hidráulica;
- acciones para mejorar el marco legal e institucional;
- acciones para generar una mayor viabilidad financiera;
- acciones para promover una mayor cultura del agua.

Así, podemos observar cómo lo ambiental se encuentra ampliamente considerado en el PVD, en el cual no sólo se identifican retos, sino que se proponen objetivos, estrategias y acciones concretas en materia ambiental.

2.2.2. El Programa Veracruzano ante el Cambio Climático

El Programa Veracruzano ante el Cambio Climático adoptado en 2008 y publicado en 2009,³⁶ fue el primero de este tipo en el país y consta de una introducción, en la cual se explica cómo surge el programa y cuál es su finalidad y se divide en siete capítulos, los cuales tocan los siguientes aspectos:

1. Las emisiones de gases de efecto invernadero.
2. Cambio y variabilidad del clima: evidencias y modelos.
3. La vulnerabilidad.
4. Propuestas de adaptación.
5. Mitigación de emisiones.
6. Retos legales e institucionales.
7. Propuestas de seguimiento y evaluación.

Se trata de un programa elaborado con base en estudios científicos sobre cambio climático en la entidad y que fija acciones prioritarias, tanto en el ámbito de la adaptación a los efectos del cambio climático, como de la mitigación de emisiones.

36 Programa Veracruzano ante el Cambio Climático, 2009. http://www.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/e2008a_pvccv2.pdf

2.2.3. El Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016

El Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016³⁷ (en adelante PVMA) hace énfasis en la transversalidad de la política ambiental y en los retos que enfrenta el medio ambiente en la entidad.

Se subraya en el mismo, que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,³⁸ en su Artículo 28 Bis, establece que “la Secretaría de Medio Ambiente es la dependencia responsable de coordinar las políticas de preservación y restauración del equilibrio ecológico, cambio climático y protección del medio ambiente en el Estado”.

El documento está conformado por cinco apartados que consideran las propuestas presentadas por la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, la Procuraduría Estatal de Protección Ambiental y la Comisión Estatal de Aguas, que son las tres dependencias estatales con competencia en materia ambiental.

La Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente, creada en el año 2011,³⁹ tiene como propósitos centrales la procuración, vigilancia, aplicación y difusión de la normatividad ambiental vigente en el ámbito estatal y la imposición de las sanciones correspondientes a quienes la infrinjan.

En el PVMA se propone la adopción de una serie de programas sectoriales, entre ellos:

- Programa para la protección y recuperación de las cuencas del estado.
- Programa para la protección y recuperación de los manantiales del estado.
- Programa estatal para la evaluación, prevención y control de las especies exóticas invasoras.
- Programa de educación y difusión ambiental.
- Programa de ordenamiento ecológico territorial regional.
- Programa de ordenamiento ecológico costero.
- Programa de manejo de playas y costas sustentables.

Sin embargo, hasta el momento, ninguno de esos programas ha sido adoptado en la entidad, al igual que la mayoría de las acciones previstas en el Programa.

2.3. Legislación ambiental sectorial en el estado

La norma jurídica básica a nivel estatal en materia ambiental, además de lo dispuesto al efecto por la Constitución local, es la Ley número 62 estatal de Protección Ambiental del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁴⁰ la cual regula los aspectos esenciales de los temas ambientales que recaen bajo la competencia estatal de acuerdo a lo dispuesto por la LGEEPA.

Sigue, en su redacción, una estructura muy parecida a la de la LGEEPA y, como ya hemos mencionado, ha sido modificada en varias ocasiones, sobre todo

37 Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016.

38 Gaceta Oficial del Estado de 19 de mayo de 2000.

39 Gaceta Oficial del Estado de 15 de abril de 2011.

40 Gaceta Oficial del Estado de 30 de junio de 2000.

cuando se creó la Secretaría de Medio Ambiente del Estado y la Procuraduría estatal de Protección ambiental.

Otras leyes y reglamentos estatales en materia ambiental son los siguientes:

- Ley de aguas del Estado de Veracruz.⁴¹
- Ley de desarrollo forestal sustentable para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁴²
- Ley estatal de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático.⁴³
- Ley de prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.⁴⁴
- Ley sobre protección y conservación de lugares típicos y de belleza natural.⁴⁵
- Ley de pesca y acuacultura sustentables para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁴⁶
- Ley de protección a los animales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁴⁷
- Ley de Vida Silvestre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁴⁸
- Ley de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda para el Estado de Veracruz.⁴⁹
- Ley contra el ruido.⁵⁰

En cuanto a los reglamentos estatales en materia ambiental son los siguientes:

- Reglamento de la Ley de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda para el Estado de Veracruz.⁵¹
- Reglamento en materia de Impacto ambiental de la ley estatal de protección ambiental.⁵²
- Reglamento de la ley de aguas del Estado de Veracruz- Llave.⁵³
- Reglamento de la ley de desarrollo forestal sustentable para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁵⁴
- Reglamento de la ley de protección a los animales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁵⁵

Además de estas leyes y reglamentos estatales existen municipios que cuentan con reglamentos en materia de protección ambiental, aunque la mayoría son municipios urbanos. Son pocos los municipios rurales con una normativa para la

41 Gaceta Oficial del Estado de 29 de junio de 2001.

42 Gaceta Oficial del Estado de 14 de julio de 2006.

43 Gaceta Oficial del Estado de 3 de noviembre de 2010.

44 Gaceta Oficial del Estado de 28 de junio de 2004.

45 Gaceta Oficial del Estado de 14 de diciembre de 1978.

46 Gaceta Oficial del Estado de 14 de agosto de 2013.

47 Gaceta Oficial del Estado de 6 de noviembre de 2010.

48 Gaceta Oficial del Estado de 12 de noviembre de 2009.

49 Gaceta Oficial del Estado de 13 de abril de 2011.

50 Gaceta Oficial del Estado de 20 de octubre de 1942.

51 Gaceta Oficial del Estado de 7 de junio de 2012.

52 Gaceta Oficial del Estado de 20 de junio de 2005.

53 Gaceta Oficial del Estado de 28 de octubre de 2002.

54 Gaceta Oficial del Estado de 20 de octubre de 2010.

55 Gaceta Oficial del Estado de 24 de agosto de 2012.

protección ambiental, a pesar de que suelen ser los que cuentan con mayor riqueza ambiental.

En definitiva, podemos observar como el derecho ambiental en Veracruz es amplio y va más allá de lo garantizado por la Constitución local. Aunado a lo anterior, la existencia de una Procuraduría estatal en materia ambiental parece que sería bastante para poder afirmar su cumplimiento. A pesar de esto son todavía muchos los retos que enfrenta la protección ambiental en el estado.

Fuentes

Bibliografía

- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano. Introducción y principios*, Editorial Bosch, Barcelona, 2013.
- González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999.
- González Márquez, José Juan, *Teoría del Derecho ambiental, volumen II, La responsabilidad ambiental*, Instituto Mexicano de Investigaciones en derecho Ambiental, México, 2013.
- Temas Selectos de Derecho Ambiental*, UNAM, PROFEPA, México, 2006

Llegisgrafía

Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, *Diario Oficial de la Federación* de 5 de febrero de 1917.
- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental *Diario Oficial de la Federación* de 23 de marzo de 1971.
- Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación Atmosférica originada por la Emisión de Humos y Polvos, *Diario Oficial de la Federación* de 17 de septiembre de 1971.
- Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación de las Aguas, *Diario Oficial de la Federación* de 29 de marzo de 1973.
- Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1982.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1988.
- Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación* de 1 de diciembre de 1992.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. *Diario Oficial de la Federación* de 25 de febrero de 2003.
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, *Diario Oficial de la Federación* de 7 de julio de 2013.

Estatad

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial del Estado* de 25 de septiembre de 1917. Reformas publicadas en la *Gaceta Oficial del Estado* de 3 de febrero de 2000.
- Ley número 76 estatal del equilibrio Ecológico del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial del Estado* de 22 de mayo de 1990.
- Ley número 62 estatal de Protección ambiental del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial del Estado* de 30 de junio de 2000.

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 19 de mayo de 2000.
- Ley de aguas del Estado de Veracruz, Gaceta Oficial del Estado de 29 de junio de 2001.
- Ley de desarrollo forestal sustentable para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 14 de julio de 2006.
- Ley estatal de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático, Gaceta Oficial del Estado de 3 de noviembre de 2010.
- Ley de prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, Gaceta Oficial del Estado de 28 de junio de 2004.
- Ley sobre protección y conservación de lugares típicos y de belleza natural, Gaceta Oficial del Estado de 14 de diciembre de 1978.
- Ley de pesca y acuicultura sustentables para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 14 de agosto de 2013.
- Ley de protección a los animales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 6 de noviembre de 2010.
- Ley de Vida Silvestre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 12 de noviembre de 2009.
- Ley de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda para el estado de Veracruz, Gaceta Oficial del Estado de 13 de abril de 2011.
- Ley contra el ruido, Gaceta Oficial del Estado de 20 de octubre de 1942.
- Reglamento de la Ley desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda para el Estado de Veracruz, Gaceta Oficial del Estado de 7 de junio de 2012.
- Reglamento en materia de Impacto ambiental de la ley estatal de protección ambiental, Gaceta Oficial del Estado de 20 de junio de 2005.
- Reglamento de la ley de aguas del Estado de Veracruz-Llave, Gaceta Oficial del Estado de 28 de octubre de 2002.
- Reglamento de la ley de desarrollo forestal sustentable para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 20 de octubre de 2010.
- Reglamento de la ley de protección a los animales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de 24 de agosto de 2012.

Documentos e informes

- Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, adoptada en Estocolmo, Suecia en 1972.
<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>
- Declaración de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992.
http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml
- Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 2002.
http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, “El Futuro que queremos”, Río de Janeiro, Brasil, 2012.
https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_spanish.pdf.pdf
- Programa Veracruzano ante el Cambio Climático, 2009.
http://www.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/e2008a_pvccv2.pdf
- Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016.
<http://sistemas.cgever.gob.mx/11/PLANVERACRUZANO2011-2016.pdf>
- Programa Veracruzano de Medio Ambiente.
<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/08/tf07-ps-pvd-11-16-pvma-10.pdf>

Familia, matrimonio y homosexualidad en Veracruz

Alejandra Verónica Zúñiga Ortega

La familia desde la perspectiva constitucional veracruzana

Desde el enfoque histórico local, las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz de 1825, 1857, 1871, 1873, 1902,¹ son indiferentes ante el núcleo familiar. Es hasta la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave de 1917 cuando inicia un incipiente interés sobre la familia; al establecer en su Artículo 4º, que los habitantes del estado gozaban, además de los derechos que ella les otorgaba, de las garantías individuales concedidas en la Constitución federal de 5 de febrero de 1917,² admitía la organización del patrimonio de familia en las leyes locales.

Por su parte la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución de Veracruz del año 2000,³ si bien no dispone expresamente normas relativas a la formación de un núcleo familiar, establecía que: “Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado”, lo que implicaba, por un lado, que el derecho a la protección de la familia, incorporado en la Constitución Federal en 1974, se reconociera en Veracruz; y por el otro, que el derecho a formar una familia, contemplado en diversos instrumentos internacionales,⁴ también fuera reconocido en nuestra entidad.

Finalmente, la vigente Constitución Política,⁵ el 11 de mayo de 2011, en su Artículo 4º agrega a la anterior disposición, que las garantías y libertades se gozarán sin distinción de actividad o condición social, opinión política, religión, idioma, sexo, color, raza u origen; haciendo con ello alusión al derecho a la no

1 Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, *Textos históricos de la Constitución Política de Veracruz. 1825-2000*, <http://web.segobver.gob.mx/juridico/pdf/TEXTOSHISTORICOSCONST.pdf>

2 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de Febrero de 1857*, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

3 Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, *Op. cit.*, p. 143.

4 Los textos internacionales que contemplan el derecho de formar una familia, son, entre otros: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 16 apartado 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 17), la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios (preámbulo), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo V), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 23) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 15)

5 http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_29_08_13.pdf

discriminación, incorporado en el Artículo 1° de nuestra Carta Magna el 14 de agosto de 2001. Y únicamente alude a la familia en dos momentos, uno para referirse a la obligación de las autoridades estatales de garantizar la intimidad familiar (Artículo 6°) y el otro, al citar la promoción de valores familiares como una de las bases del proceso educativo (Artículo 10).

Ahora bien, si nuestra Constitución local reconoce tanto los derechos contemplados en tratados internacionales como en la Constitución federal, entonces el derecho a la protección de la familia, contenido en el Artículo 4° de la Constitución mexicana, y el derecho a formarla, establecido en diversos documentos internacionales, son derechos que debieran ser garantizados y dirigidos a cualquier familia en el estado de Veracruz, incluyendo, por supuesto, a la familia que nace de la unión de dos personas del mismo sexo. Sin embargo, el matrimonio homosexual, admitido en el Distrito Federal en virtud de la reforma que, el 29 de diciembre de 2009, sufrió el Código Civil, no ha sido motivo de trabajo legislativo en Veracruz.

Matrimonio no heterosexual

Con la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la permisión de contraer matrimonio entre personas que comparten el mismo sexo –emitida al resolver la acción de inconstitucionalidad número 2/2010 para solicitar la invalidez del Artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal– se inicia una polémica teórico-legal acerca del concepto de matrimonio. No cabe duda que la institución matrimonial está viviendo una transformación que hace algunos años –pocos– no imaginábamos. Aquella concepción –unión de un hombre y una mujer– se ha convertido únicamente en una *manera* de crear un vínculo matrimonial y una familia.

La percepción legal del matrimonio no heterosexual se basa en el principio de igualdad, en el derecho a la no discriminación, en la protección constitucional de la familia y en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de conformidad con los argumentos expuestos por los ministros de la Corte al resolver la referida acción de inconstitucionalidad.

No obstante, pese a la aquiescencia, la apreciación social generalizada del matrimonio continúa siendo la tradicional. Si esto es así, es decir, si por matrimonio se mantiene la idea de un acto jurídico al que voluntariamente se somete un hombre y una mujer, entonces cuál es el futuro de los matrimonios entre personas del mismo sexo. O mejor aún, cuál es el presente de estos matrimonios que se someten a una serie de actos discriminatorios por parte de funcionarios públicos y particulares, e incluso, dentro del propio núcleo familiar. La respuesta no parece encontrarse en las normas, sino en un entramado de valores, tradición, cultura, educación e ideologías sociales.

El Código Civil para el estado de Veracruz reconoce una sola unión de derecho para constituir una familia: El matrimonio entre un hombre y una mujer. No obstante, la Corte al resolver la referida acción de inconstitucionalidad, estableció

que el Artículo 121, fracción IV, de nuestra Carta Magna, determina que “que un acto del estado civil ajustado a las leyes de una entidad, debe ser reconocido en las demás”, por lo que al admitir la validez del referido Artículo 146, es decir, la autorización de la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal, los matrimonios entre homosexuales efectuados en aquella entidad deberán ser reconocidos en Veracruz.

Asimismo, diversos estados de la República Mexicana, ya sea por reformas constitucionales o legales, sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por intención y omisión de los legisladores, permiten la celebración del matrimonio entre personas del mismo sexo. En Coahuila, el Diputado del Partido Social Demócrata, Samuel Acevedo, presentó en abril del año en curso, la iniciativa de *matrimonio igualitario*. Y aunque en esta entidad ya se decretó el Pacto Civil de Solidaridad, no otorga los derechos legales que una mujer y un hombre tienen dentro de la figura del matrimonio como el acceso al servicio del IMSS o del ISSSTE, créditos mancomunados, entre otros. En Colima, en junio pasado, se presentó una iniciativa ante el Congreso, para la modificación de su Constitución, permitiendo los *enlaces conyugales*, denominación que otorga los mismos derechos de un matrimonio heterosexual al matrimonio entre personas del mismo sexo. Asimismo, también en junio del presente año, la Primera Sala de la Suprema Corte, publicó la segunda de tres sentencias a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo en Oaxaca; con esta sentencia se ratifica que el Código Civil estatal vulnera la Constitución Federal al discriminar a las parejas del mismo sexo; con esta determinación judicial se da la posibilidad de que varias parejas homosexuales acudan ante el Registro Civil oaxaqueño para ejercitar su derecho a contraer nupcias. Por su parte, la legislación civil de Quintana Roo definió que son las *personas y cónyuges*, sin indicar su género como en otros estados, quienes tienen derechos y obligaciones en un matrimonio, por lo que ante el no impedimento de la ley, dos personas homosexuales pueden contraer matrimonio en este estado. Finalmente, en Yucatán, a principios del mes de agosto, se celebró el primer matrimonio homosexual, en virtud del otorgamiento de un amparo dictado por el Juzgado Tercero de Distrito.

No obstante, el uso de las vías judiciales no es el camino idóneo para ejercitar el derecho a formar una familia, pues al ser un derecho humano debiera poseer las características de fácil acceso e inmediatez. Quizá, el matrimonio, como tal, tampoco lo sea dada las particularidades de la pareja.

Lo que sí es incuestionable es que el derecho a la no discriminación y el derecho a la protección de la familia –derechos reconocidos por la Constitución local en su Artículo 4º– son los argumentos que sostienen la necesidad de reformar el Código Civil Veracruzano, permitiendo la formalización de la unión de dos personas del mismo sexo, más aún, considerando que el 10 de junio de 2011, mediante reforma del Artículo 1º de la Carta Magna, se prohíbe la discriminación motivada por *preferencias sexuales*.

La discriminación por homofobia en el estado de Veracruz

Se dice que la homosexualidad ha existido desde hace mucho tiempo. Para Mirabet⁶ es un hecho que estaba presente en los pueblos primitivos; los ritos de iniciación de los cazadores, de los guerreros, así como la iniciación pedagógica de la India y entre los griegos, así lo demuestran. Por ejemplo, en la iniciación de los cazadores de Australia y África se utilizaba la esperma humana, la orina, la masturbación en grupo, juegos con el pene y la imitación de la cópula; en la tradición griega, la iniciación pedagógica consistía, entre otras prácticas, en una relación homosexual entre el maestro y el discípulo. Mientras que en Roma antigua únicamente se admitían las relaciones bisexuales entre jóvenes esclavos.

En México, uno de los pasajes que representan la homofobia en tiempos del Porfiriato, es el famoso *baile de los 41*.

Obligadamente, hay que referirse al célebre baile de los 41 hombres, 19 de ellos vestidos de mujer, registrado el 19 de noviembre de 1901, en la calle de La Paz (actualmente Ezequiel Montes), en la ciudad de México. El hecho constituyó un escándalo mayúsculo en la sociedad porfiriana, al grado que, desde entonces, el número 41 suele usarse en forma ofensiva como símbolo de homosexualidad. Al escándalo contribuyó en forma importante la participación en el baile de Ignacio de la Torre, yerno de Porfirio Díaz, y de otros jóvenes provenientes de las “buenas familias” de aquellos tiempos. Unánimemente, la prensa de la época derramó los más agresivos calificativos contra los acusados de socavar la moral pública, mismos que fueron aprehendidos y deportados a Yucatán. La homofobia fue un rasgo universal, tanto en la prensa católica y conservadora, como en el oficialismo con tintes liberales e incluso en los periódicos pretendidamente avanzados de la oposición. Así, el periódico católico *El País* se refirió al “baile nefando” y lo atribuyó a la influencia del liberalismo... *El Imparcial*, que fue también implacable contra los “afeminados”, contraatacó afirmando que la inmensa mayoría de los asilados en Belén, lejos de ser impíos, son creyentes y hasta fanáticos”. Por su parte, el *Diario del Hogar*, de Filomeno Mata, fue uno de los medios más agresivos, al llamar al baile nada menos que “una asquerosa llaga”.⁷

Desde 1990 la homosexualidad dejó de ser considerada como una enfermedad psicológica; de hecho, tal ha sido la preocupación internacional, hasta ahora, que la Organización Mundial de la Salud decretó el 17 de mayo como el Día Internacional de Lucha contra la Homofobia, entendida como la “Aversión obsesiva hacia las personas homosexuales”.⁸

A la homosexualidad puede concebirse desde diferentes enfoques, atendiendo a las ciencias, a las creencias y/o valores personales. Semánticamente hablando, es una “inclinación hacia la relación erótica con individuos del mismo sexo”;⁹ pero ¿qué es para el estudioso del derecho? La respuesta está estrechamente vinculada con el esclarecimiento del por qué el versado en derecho se preocupa por este tipo de conductas. En primer lugar, porque el fin del derecho es reglar los

6 Mirabet i Mullol, Antoni, *Homosexualidad hoy. ¿Aceptada o todavía condenada?*, España, Herder, 1985, pp. 85-88.

7 González Ruiz, Edgar, *La sexualidad prohibida: intolerancia, sexismo y represión*, México, Plaza y Janés, 2002, pp. 33-34.

8 <http://lema.rae.es/drae/?val=homofobia>

9 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 2011, Diccionario de la lengua española - Vigésima segunda edición, <http://buscon.rae.es/drae/>

comportamientos que se producen en la realidad mediante la creación de normas que siempre son posteriores a la conducta manifestada. En segundo lugar, porque al interactuar los sujetos principales en este tipo de manifestaciones se originan consecuencias, que si bien no poseen la calidad de jurídicas *per se* hasta en tanto no son reconocidas por el derecho, al realizarse sí actualizan diversas instituciones jurídicas (especialmente en derecho de familia y patrimonial). Y, por último, porque es imposible que se actúe *napoleónicamente* frente a hechos que impactan en el ejercicio de Derechos Humanos.

Para comprender a la homosexualidad desde la perspectiva jurídica habrá de considerarse que es una conducta humana, anterior a la norma, llevada a cabo por personas del mismo sexo, que al relacionarse entre sí, personifican figuras de derecho. Específicamente el homosexual, como individuo, no es tomado en cuenta por el derecho, en razón de que todos los actos que realiza no se efectúan en su calidad de homosexual, sino como el rol que juega en cada situación en particular, es decir, si celebra un contrato de compraventa, será vendedor o comprador; si tiene la obligación de proporcionar alimentos a su padre, será por su calidad de hijo (acreedor alimentario), etc.; lo que ha generado que el derecho atienda al homosexual en su deseo por compartir públicamente su tiempo, espacio, patrimonio y vida con otro ser humano que coincida con su gusto por el mismo sexo.

Esa aspiración frustrada, ante la negación mayoritaria de los heterosexuales, de incorporar a la sociedad en condiciones igualitarias a las parejas homosexuales manifestando su posición con actos de discriminación, ha originado la creación de comunidades virtuales de orientación sexual diversa –dosmanzanas.com, gaylatino.about.com, lacolmenavirtual, anodis.com–, hasta la conformación de múltiples organizaciones cuyo objetivo común es la promoción de la diversidad como paradigma de la sociedad contemporánea y la pugna por la reivindicación de la igualdad legal y el respeto social. Ángeles tapatíos (Guadalajara), Osos tapatíos (Guadalajara), COASIDH (Guadalajara), Musas de Metal Grupo de Mujeres Gay (Distrito Federal), Poliamor (Sinaloa), Agenda LGBT (Distrito Federal), Cuenta conmigo (Distrito Federal) y Vivir con Valor y Esperanza (Veracruz), son sólo algunos ejemplos de dichas asociaciones mexicanas. A nivel internacional desde 1990 existe la Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la Comunidad Gay y Lesbiana (IGLHRC); esta asociación civil trabaja “...para mejorar la vida de aquellos que sufren discriminación y abusos por su orientación sexual, identidad o expresión de género, y para lograr un mundo con los derechos humanos para todos, en todas partes.”¹⁰

Por su parte, en Veracruz, el colectivo homosexual es visible, quizá debido a que

“... Las grandes ciudades, que cuentan con más intercambio cultural, mas libertad y menos arraigo personal que las áreas rurales facilitan la manifestación de la homosexualidad, incluso es en estas ciudades donde se encuentran los movimientos de libe-

10 <http://www.iglhrc.org/content/what-we-do>

ración sexual y comunidades organizadas de homosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales...".¹¹

La discriminación, de conformidad con Huerta Ochoa, es “un acto u omisión por el cual, sin un motivo o causa que sea racionalmente justificable, una persona recibe un trato desigual que le produce un perjuicio en la esfera de sus derechos o forma de vida”.¹² Por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) afirma que la discriminación consiste en una práctica habitual de trato dañino o de desprecio inmerecido a una persona o grupo, cuyo efecto es la pérdida de derechos y la desigualdad para acceder a ellos.¹³

Legalmente, la discriminación es definida por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹⁴ como

...toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (Artículo 4º).

En Veracruz, recientemente –julio de 2013– fue aprobada la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación.¹⁵ Al igual que la ley federal de la materia, define lo que se entiende por discriminación:

... toda forma de preferencia, distinción, exclusión, restricción o rechazo, por acción u omisión, que no sea objetiva, racional y proporcional y que tenga por objeto y resultado obstaculizar, restringir, impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos y la igualdad real de oportunidades y de trato de las personas, o cualquier otro efecto que atente en contra de la dignidad humana, basada en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el sexo, la preferencia sexual, la edad, la discapacidad, la condición social, económica, de salud o jurídica, la apariencia física, el género, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, la identidad o filiación política, el estado civil o alguna otra condición.

Como se observa, a diferencia de la disposición federal, agrega dos acciones de discriminación: Preferencia y rechazo, con lo que amplía el campo de actuación. Al mismo tiempo, añade que las acciones discriminatorias pueden ser por acción u omisión, es decir, que tanto el hacer como el no hacer son supuestos que pueden generarlas, siempre y cuando no sean imparciales, razonables y alícuotas y generen, además de la anulación o impedimento, la obstrucción y limitación del reconocimiento o el ejercicio de los derechos catalogados como humanos, la igualdad de oportunidades, y –agrega– de trato de las personas o cualquier otro resultado que transgreda la dignidad humana. Finalmente, aunado a los motivos discriminatorios de la ley federal, incrementa: la condición jurídica, la apariencia física, el

11 Moral de la Rubia, José, “homosexualidad en la juventud mexicana y su distribución geográfica”, *Redalyc.org*, México, 2011, vol. 17, núm. 67, enero-marzo, de 2011, pp. 129, <http://www.redalyc.org/pdf/112/11219005004.pdf>

12 Huerta Ochoa, Carla, “La estructura jurídica del derecho a la no discriminación”, en Torre Martínez, Carlos de la, (coord.), *Derecho a la no discriminación*, IJUNAM, México, 2006, p. 186.

13 http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id_opcion=142&op=142

14 <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/167.htm?s=>

15 <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/DISCRIMINA160813.pdf>

género, las características genéticas, la situación migratoria, y la identidad o filiación política; no obstante, tal descripción no es taxativa, pues al señalar que puede existir cualquier otra, el número de motivos es ilimitado.

Ahora bien, la ley local en comento considera como conducta discriminatoria “Impedir la libre elección de cónyuge o pareja” (Artículo 6, f. XIV). Para que la Comisión Estatal de Derechos Humanos pueda atender una queja que alegue dicha obstaculización, el acto discriminatorio debe provenir de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal (Artículo 14). Obviamente, la aún corta vigencia de la ley impide que hasta este momento se conozca sobre una queja interpuesta en contra de un acto de discriminación en el sentido antes citado; de hecho dicha Comisión, según Luis Fernando Perera Escamilla, Ombudsman estatal, hasta mayo del presente año no se había recibido una queja formal sobre discriminación homofóbica.¹⁶

La ley también prevé conductas discriminatorias cometidas por particulares, en cuyo caso se atienden en el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz a través de la mediación o conciliación (Artículo 28), sin embargo, este procedimiento no aplica en el tema de la obstaculización para la libertad de elección del cónyuge o pareja, que alcanzaría su expresión en la permisión estatal de celebración de matrimonios entre personas que comparten el mismo sexo.

Por tanto, y a pesar de las opciones judiciales y extrajudiciales que una pareja de homosexuales puede hacer valer para la formalización de su unión mediante el matrimonio, argumentando su solicitud en la vejación de los derechos a la no discriminación, a formar una familia y a la protección de la misma, no deberían ser las instancias que posibilitan el goce del derecho que cualquier persona tiene de unirse mediante el matrimonio, con todos los efectos que esta produce.

En Veracruz el panorama de la discriminación por homofobia es preocupante. En principio porque la Comisión Nacional de Derechos Humanos declaró en el 2010, a través del informe especial sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia,¹⁷ que Veracruz ocupó el tercer lugar (40 casos) en hechos violatorios y delitos por ese acto de discriminación, señalando que la vía pública es donde se presentan el mayor número de incidencias, en segundo lugar los centros de reclusión, después los domicilios, y por último los centros laborales.

Asimismo, en el período comprendido de 1995 a 2006¹⁸ se registraron 37 homicidios por homofobia, ocupando Veracruz el tercer lugar, después del Distrito Federal y el estado de México. Aunque al parecer las cifras extra oficiales ascienden a más de 165 asesinatos, pues tan solo durante el año 2012 la comunidad Lésbico Gay, Bisexual, Transexual y Transgénero (LGBT) tuvo conocimiento de ese

16 Osorio, Ana, “En Veracruz falta mucho contra homofobia: CEDH”, *Imagen del Golfo*, 17 de mayo de 2013. <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=386562>

17 www.cndh.org.mx, p. 10.

18 Mercado Mondragón, Jorge, “Intolerancia a la diversidad sexual y crímenes por homofobia. Un análisis sociológico”, *Sociológica*, México, año 24, núm. 69, enero-abril de 2009, pp. 140. <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6907.pdf>

hecho, de los cuales ninguno ha sido esclarecido,¹⁹ a pesar de que el Código Penal de la entidad tipifica como delito la discriminación por preferencia sexual (Artículo 196).

Los homicidios por homofobia, tal y como lo señala Osuna en el ensayo en el que muestra, desde su propia experiencia homosexual, el proceso de admisibilidad de tener una orientación sexual diferente a la heterosexual, la asimilación de sentirse homosexual y el papel dentro de una sociedad tradicional –heterosexual–, ...serían un ejemplo de cómo el odio hacia nosotros sigue revelando los más crueles instintos homicidas... El odio hacia nosotros es un legado en común. ¿Cuántos crímenes por homofobia tenemos anualmente en nuestros países? La lista seguramente crece todos los días. Algo tiene que haber en la asignación criminal que se le ha dado a nuestras prácticas sexuales. Somos “criminales por naturaleza”. Lo sorprendente es que nuestros deseos en muchos espacios sigan siendo, aún hoy, legalmente, un crimen. No es que la violencia esté reservada exclusivamente para nosotros. La escena mundial contemporánea es un ejemplo de que la crueldad está en todas partes (y de que las cosas no están muy bien). Sin embargo, mi insistencia tiene que ver con aquellos aspectos de la cultura y de las leyes que hacen de nuestras muertes algo menos importante, debido a que se categorizan en muchos casos como “crímenes pasionales”. Como si eso minimizara la gravedad de la tortura y el homicidio. Como si la violación a nuestros derechos más elementales se viera un tanto justificada porque implícita o explícitamente, nuestra sexualidad, según ellos, tiene algo de punitivo. En efecto, a los ojos de las instituciones, nuestra sexualidad, tiene que ver con lo oscuro, con el mundo del crimen, de lo ilegal, de lo sospechoso. Siempre existe un elemento de desconfianza hacia nosotros.²⁰

El proceso legal para frenar la homofobia en nuestro estado se evidencia como un avance hacia el respeto de los derechos básicos de las personas con preferencias sexuales diversas, no obstante, la sociedad heterosexual renuente a la variabilidad de roles tradicionales del hombre y de la mujer como pareja, provoca un debate que rebasa lo jurídico y llega a la frontera de la intransigencia y obcecación en el respeto de los derechos de estas minorías. O como dice Castellar *La transformación de la dinámica familiar...se convierte en un potente contradictor de las tradiciones que convierten estos vínculos en esquemas de discriminación y exclusión.*²¹

El derecho a la protección de la familia

La familia, antes que una institución jurídica, es una unión natural de las personas. Es un “espacio en el que el individuo se desarrolla física, espiritual, social y económicamente; ámbito permanente... de seres humanos que adjuntan sus esfuerzos para el sustento y desarrollo de los integrantes de la misma, unidos por un afecto natural derivado de la relación de pareja o del parentesco, mismo que los induce a

19 El demócrata, “La comunidad LGBT pide esclarecimiento de los 165 asesinatos por homofobia en Veracruz”, 12 de agosto de 2013, <http://www.eldemocrata.com/index.php/xalapa/18144-comunidad-lgbt-pide-esclarecimiento-de-los-165-asesinatos-por-homofobia-en-veracruz>

20 Osuna, Gabriel, “Hijos de la homofobia”, Universidad Veracruzana, México, 2013, p. 181. <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/456/1/2004132P169.pdf>

21 Castellar, Andrés Felipe, “Familia y homoparentalidad. Una revisión del tema”, *Revista CS*, Colombia, enero-junio de 2010, http://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS5/articulos/02%20Castellar.pdf

ayudarse y respetarse mutuamente".²² Así concebida, la familia, merece una protección que abarque desde su constitución hasta la satisfacción y goce de los derechos involucrados.

Algunos teóricos afirman que la familia a la que se refieren tanto la Constitución Mexicana como los Tratados Internacionales, únicamente es aquella que se crea a través del matrimonio, no obstante, el legislador de 1974, al incorporar el derecho de la familia para ser protegida mediante la ley, no especificó la fuente del acto; quizá se deba a que la familia, independientemente de la manera en que se origine, merece ser protegida. Amparo que debiera extenderse a todas las familias, a la realidad familiar, y no sólo a aquellas que se clasifican según su origen, porque antes de entenderse como institución jurídica, la familia es una unidad que tiene su origen en la propia naturaleza humana.

La Constitución local al reconocer los derechos contemplados en la Constitución federal, admite que la ley secundaria debe brindar protección a la familia, tal y como señala el Artículo 4° de la Constitución Mexicana. Ahora bien, esta protección familiar está diversificada en dos sentidos: En la organización y en el desarrollo. El ámbito del desarrollo familiar se ocupa del desenvolvimiento y bienestar de los integrantes de una familia mediante el goce de ciertos derechos, como el de la protección de la salud; la seguridad social; la educación; el de una alimentación suficiente, de calidad y nutritiva; el de una vivienda digna y decorosa; el derecho al sano esparcimiento o el de un salario; todos ellos relacionados con los llamados derechos sociales. Mientras que la organización apunta a la ordenación estructural de las relaciones familiares mediante normas de derecho civil, que regulan las relaciones jurídicas y sus efectos entre los integrantes de la familia.

La organización y el desarrollo familiar, como partes que integran la protección en general, juegan un papel sustancial en el confort de la familia. No podría pensarse en el bienestar de los integrantes de un núcleo familiar si ven obstaculizado el acceso a los servicios de salud en caso de enfermedad, o a las prestaciones que ofrece seguridad social, por ejemplo. Tampoco podría hablarse de seguridad jurídica si los miembros de la familia desconocen las consecuencias legales de sus acciones y las relaciones que entre ellos nacen, en su calidad de tales.

Siendo así, la protección de la familia se traduce, en el lenguaje de Alexy,²³ como un *derecho a acciones positivas*, ya que implica la existencia de un titular del derecho –miembros de la familia homoparental–; del destinatario del derecho –el Estado mexicano–; y del objeto del derecho –derechos a acciones positivas, específicamente, acciones positivas normativas–.

El titular del derecho a la protección de la familia que nace de la unión entre personas del mismo sexo, es la persona integrante de la familia homoparental, porque las normas que, en su caso, dicte el estado se refieren, no a cualquier sujeto,

22 Zúñiga Ortega, Alejandra Verónica, *Concubinato y familia en México*, México, Universidad Veracruzana, 2011, pp. 59-60. <http://www.uv.mx/bdh/files/2012/10/concubinato-familia-mexico.pdf>

23 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdéz, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1997.

sino a aquél que sea miembro de la familia homoparental. Por su parte, el destinatario en el citado derecho, es el estado, que a su vez está obligado a ejecutar acciones positivas ya normativas ya fácticas. Las acciones positivas fácticas hacen referencia a aportes materiales estatales que, en todo caso, satisfarán los derechos vinculados con el ámbito de desarrollo de la protección de la familia, esto es, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social, etc. Mientras que las acciones normativas, aquellas que permitan la celebración del matrimonio entre personas del mismo sexo y las que regulen tanto las relaciones intrafamiliares como los efectos jurídicos que se generan de las mismas, impactan en el desarrollo y organización familiar.

Es por ello que al permitir la unión formal entre personas del mismo sexo, se evidencia el propósito legislativo de proteger tanto la organización como el desarrollo familiar.

Ahora bien, la vejación del derecho a contraer matrimonio de los homosexuales no se resuelve con la sola reforma al Artículo 75 del Código Civil de Veracruz en el que se permita su celebración; sino que su inclusión impactaría en normas de índole diversa que garantizaran tanto los efectos jurídico-familiares que se generarían por la unión, como el ejercicio real de los derechos involucrados en el desarrollo de la familia homoparental. Esto es, la celebración de matrimonios de personas homosexuales trae aparejada una serie de efectos jurídicos en diversas legislaciones, más allá de la civil. Sólo por mencionar un ejemplo, en el tema de salud, el año pasado, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que modificaría las leyes del IMSS y del ISSSTE, otorgando a las parejas de los trabajadores homosexuales unidos civilmente el acceso a los servicios de salud de los dos institutos. Sin embargo, el dictamen aún no ha sido analizado en el Senado. Es por ello que los matrimonios homosexuales deben recurrir a la interposición del juicio de amparo en busca del otorgamiento de dichos servicios estatales. Quedando, además, excluidos del derecho a guarderías, pensiones por viudez o servicios de maternidad, por ejemplo. En materia civil, diversas instituciones se ven impactadas, entre otras, la adopción, los alimentos, la paternidad, la filiación, la sucesión, el parentesco, la patria potestad, la tutela, la ausencia, el divorcio, y, por supuesto el matrimonio.

Fuentes

Bibliografía

- González Ruiz, Edgar, *La sexualidad prohibida: intolerancia, sexismo y represión*, México, Plaza y Janés, 2002.
- Huerta Ochoa, Carla, "La estructura jurídica del derecho a la no discriminación", en Torre Martínez, Carlos de la, (coord.), *Derecho a la no discriminación*, IJUNAM, México, 2006.
- Mirabet I Mullol, Antoni, *Homosexualidad hoy. ¿Aceptada o todavía condenada?*, España, Herder, 1985.

Internetgrafía

- Castellar, Andrés Felipe, "Familia y homoparentalidad. Una revisión del tema", *Revista CS*, Colombia, enero-junio de 2010, http://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCSS/articulos/02%20Castellar.pdf
- Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la Comunidad Gay y Lesbiana, <http://www.iglhc.org/content/what-we-do>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *cn dh.org.mx*.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id_opcion=142&op=142
- El Demócrata, "La comunidad LGBT pide esclarecimiento de los 165 asesinatos por homofobia en Veracruz", 12 de agosto de 2013, <http://www.eldemocrata.com/index.php/xalapa/18144-comunidad-lgbt-pide-esclarecimiento-de-los-165-asesinatos-por-homofobia-en-veracruz>
- H. Congreso del Estado De Veracruz, *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio De La Llave*, http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_29_08_13.pdf
- _____, *Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/DISCRIMINA160813.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de Febrero de 1857, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>
- Mercado Mondragón, Jorge, "Intolerancia a la diversidad sexual y crímenes por homofobia. Un análisis sociológico", *Sociológica*, México, año 24, núm. 69, enero-abril de 2009, pp. 123-156, <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6907.pdf>
- Moral De la Rubia, José, "homosexualidad en la juventud mexicana y su distribución geográfica", *Redalyc.org*, México, 2011, vol. 17, núm. 67, enero-marzo, de 2011, pp. 111-134, <http://www.redalyc.org/pdf/112/11219005004.pdf>
- Real Academia Española, *Diccionario de la real academia de la lengua*, <http://lema.rae.es/drae/>
- Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, Textos históricos de la Constitución Política de Veracruz. 1825 – 2000, <http://web.segobver.gob.mx/juridico/pdf/TEXTOSHISTORICOSCONST.pdf>
- Osorio, Ana, "En Veracruz falta mucho contra homofobia: CEDH", *Imagen del Golfo*, 17 de mayo de 2013. <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=386562>
- Osuna, Gabriel, "Hijos de la homofobia", México, Universidad Veracruzana, 2013, <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/456/1/2004132P169.pdf>
- Zúñiga Ortega, Alejandra Verónica, *Concubinato y familia en México*, México, Universidad Veracruzana, 2011, <http://www.uv.mx/bdh/files/2012/10/concubinato-familia-mexico.pdf>

La sociedad de la información y el espacio público en Veracruz

Alejandro De la Fuente Alonso

Introducción

El espacio ha constituido uno de los temas que a manera de objeto común se aborda desde diversas perspectivas, y es que más que un objeto de estudio en sí, consiste en un desarrollo conceptual. En las ciencias sociales continuamente se le afilia a manera de escenario del hombre, debido a que, dimensionalmente hablando, lo que ubicamos no es la cosa sino lo que se entiende de ella, por eso la noción espacial conlleva más a una interpretación del reflejo mental del hombre, ello conduce a la relativización que hace ver a los objetos desde la perspectiva en que contextualmente se sitúa el escrutinio.

En nuestro país la **Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno**, tiene como propósito que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se orienten entre otros, al logro de resultados, la optimización en el uso de los recursos públicos, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, y el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido el 30 de agosto de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se aprueba el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, así como su programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

Por su parte, es misión del Poder Ejecutivo Estatal, a través de su administración pública, generar oportunidades de progresos económicos, con equidad social que se reflejen el mejoramiento sostenido del bienestar de la población, con base en la vigencia plena del estado de derecho; una vigorosa participación ciudadana, una economía competitiva, una política social activa y solidaria, un desarrollo ordenado y sustentable y una hacienda pública sana y transparente, son aspiraciones que, a través de la organización pública local, con sus diversas naturalezas, se deben alcanzar.

Por ello es que el estado de Veracruz, en su Plan Veracruzano de Desarrollo 2011- 2016, establece como una de sus metas: “ubicar a Veracruz por encima de la media nacional en el índice de transparencia y buen gobierno”, ya que alcanzar la confianza social de las instituciones es una de las metas esenciales de la administración en turno.

De tal forma, el uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) tiene que ser considerado como una herramienta, dentro del proceso de cambio más profundo, donde la administración local en Veracruz, reformará la manera en que funciona y como se relaciona con sus ciudadanos. El desarrollo de este tipo de proyectos es el momento ideal para acentuar los cambios necesarios para hacer más eficiente la gestión de Gobierno. El concepto de eficientización, con base en la tecnología, se relaciona principalmente con el concepto de Gobierno Electrónico, con el que hacemos referencia, de manera general, a dos aspectos básicos:

1. Los cambios en la forma de gobernar.

2. Los cambios en la manera en que los ciudadanos se relacionan con el Gobierno. En el estado de Veracruz todavía no existe una agenda o estrategia de Gobierno Electrónico que responda no solo a una política integral de sociedad de la información, a una política estatal de TIC y a una estrategia de desarrollo, pero se constituye en una meta a alcanzar.

Es claro además, que el modelo de evolución de las iniciativas de gobierno Electrónico en el país no se enmarcan en una estrategia o agenda nacional. Han emergido orgánicamente, a través de proyectos no vinculados entre sí de distintas instancias públicas, algunas con mayor éxito que otras, por lo que Veracruz debe retomar estas experiencias para lograr la optimización de los recursos, como ya se han establecido los lineamientos generales a nivel federal en pasadas fechas.

No es entonces, en primer lugar, adecuado concebir al Gobierno Electrónico exclusivamente como el uso de las TIC por parte del Gobierno y de las instituciones, simplemente con el propósito de incrementar su gestión y eficiencia técnica de sus procesos, elevar la calidad de sus servicios para la ciudadanía y reducir los costos administrativos y operativos.

La concepción debe incorporar el uso y aprovechamiento de las TIC para el fortalecimiento y ampliación de la democracia, para la transformación de la relación entre el Gobierno y la Ciudadanía, permitiendo la participación ciudadana amplia en el debate y la toma de decisiones sobre la configuración de sus formas de vida y desarrollo, potenciando los mecanismos de ejercicio de monitoreo, auditoría, control y evaluación social de la gestión y desempeño del gobierno, es decir, fortaleciendo el espacio público como una estrategia de gobernabilidad.

Es una meta deseable, para las iniciativas de Gobierno Electrónico, ofrecer servicios de alta calidad, sin embargo esto no debe confundirse con la participación, transparencia y rendición de cuentas que tiene lugar en el espacio público virtual, en el que los ciudadanos son también sujetos de derecho, por ello es que el proyecto para Veracruz debe ser claro para su concepción.

En ese marco, una agenda o estrategia de gobierno electrónico veracruzano debe distinguir en la creación de mercados para clientes individuales y la conformación de comunidades de ciudadanos en red, ya que el uso de redes, cada vez se ha incrementado entre la sociedad y es necesario utilizar esa ventaja en beneficio de la población.

En este sentido, lo mencionado se relaciona con la necesidad de la recuperación y resignificación de lo público, entendido como lugar de encuentro de los intereses comunes, como el espacio en el que se da la negociación sobre esos intereses.

Con lo expuesto, es posible afirmar que las iniciativas de Gobierno Electrónico, a más de orientarse a mejorar la eficiencia de la gestión pública y la provisión de servicios, debe contemplar objetivos sociales básicos tales como:

- Acceso a la información
- Rendición de cuentas
- Transparencia y combate a la corrupción
- Participación ciudadana en la toma de decisiones.

Desarrollo

De conformidad con el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, una de las principales preocupaciones del Estado mexicano es lograr:

Un México Incluyente que plantea una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.¹

Sobre el particular, Mauricio Merino señala “Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia”,² sin duda alguna este esfuerzo involucra una gran variedad de recursos como son materiales y humanos, que conllevan una serie de intereses que en ocasiones desvían las posibles respuestas del campo de lo técnico jurídico al campo de lo político, “los gobiernos no solo administran el gasto público, sino que emiten leyes y las hacen cumplir y también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible un cierto sentido de pertenencia a una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más a o menos amplios de la población”.³

De ahí entonces la importancia de una propuesta concreta sobre la forma de iniciar los trabajos del desarrollo del cambio de relación entre ciudadanos y Gobierno en el espacio público.

La instauración de mecanismos de monitoreo, evaluación, control y auditoría ciudadana de las iniciativas de Gobierno, está puntualmente enfatizada en El Plan Veracruzano de Desarrollo ya señalado, por ello la conveniencia de utilizar esta coyuntura para iniciar los trabajos en lo concerniente al gobierno electrónico, considerándolo como una herramienta de crítica relativa a la responsabilidad en cuanto a la prestación de servicios, así como a la responsabilidad en la consecución de las metas sociales trazadas por la administración local, que recaen en el campo de la democracia electrónica, hasta hoy inexistente.

1 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

2 Merino, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*. IFE México, D.F. 2001, p. 41.

3 *Ibidem*, p. 42.

La administración pública del gobierno del estado de Veracruz, no está exenta de experimentar la tendencia modernizadora que hace posible el uso de las TIC en materia de oferta en servicios en un nuevo espacio público referencial; el Gobierno Electrónico, pero para ello es necesario efectuar una planeación y dirección de los esfuerzos, a fin de optimizar recursos, siempre con el sustento jurídico que la Constitución nos permite.

El desarrollo de estrategias integrales de Gobierno Electrónico, por parte de los gobiernos estatales, requiere de una reflexión consiente de las dimensiones que supone y de su impacto en la sociedad a la que se dirige, abarcando desde su incidencia en la manera de informar y comunicarse, en la manera de prestar servicios y de organizarse internamente.

Por otro lado la valoración del impacto de las TIC sobre gobiernos locales, en buena parte de su incipiente marco de desarrollo, sigue siendo un ámbito por explorar, con múltiples líneas de avance. Esta multiplicidad se debe también a la ambigüedad que ha caracterizado la traslación de conceptos e iniciativas generadas en otros conceptos.

Hoy, en un dinámico entorno político, económico, social científico y tecnológico, los gobiernos tienen que responder a una ciudadanía más consciente e informada que participa de manera creciente en una conversación más crítica y global. Hoy, más que nunca, los gobiernos locales reflexionan, se evalúan a sí mismos, realizan un análisis profundo e instrumentan acciones para atender las necesidades y responder a las aspiraciones de la población, para no rezagarse y para cumplir con sus funciones públicas en este nuevo entorno.

Sin embargo, es necesario reconocer que la información no aporta fórmulas mágicas para alcanzar todos los objetivos del rediseño o modernización. Debe aceptarse que, para que la informática sea más útil, es preciso vincularla directamente con las necesidades de la población y con los objetivos específicos y actividades sustantivas de cada una de las instituciones, por medio de un trabajo serio y comprometido en dirección estatal.

De hecho, una auténtica transformación y modernización gubernamental, debe apoyarse en las herramientas, pero a partir de la identificación de las necesidades ciudadanas y de una verdadera reforma y adecuación de los servicios, de los procedimientos, y de las estructuras, en el marco de una estrategia integral dirigida y consolidada por una administración.

Concepto y las dimensiones del Gobierno Electrónico

Como suele suceder con los conceptos que aparecen y se extienden con mucha rapidez en el mundo de la gestión, no existe una definición consensuada de lo que significa gobierno electrónico. Ello provoca que sea habitual ver referencias a actuaciones vinculadas a las nuevas tecnologías o internet utilizando términos como Gobierno Electrónico, *e-government*, administración abierta, administración *on line*, entre otros.

Partiendo de una definición inicial de Gobierno Electrónico como la que ofrece la OCDE “la aplicación de tecnologías basadas en internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de la administración pública”,⁴ se puede incluir la referencia de las diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, “principalmente mediante sus páginas web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, la video conferencia, las intranets privadas, las extranets, el cable, las ondas de radio, o el satélite”.⁵

De forma complementaria del Gartner Group define *e- government* como la “continua optimización del desarrollo gubernamental en lo referente a servicios, participación ciudadana y gobernación mediante transformaciones internas y externas de las relaciones a través de la tecnología, en internet y los nuevos medios.”⁶

A diferencia de las anteriores definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito del proyecto.

Tomando estas definiciones como referente, desde la perspectiva de la organización pública estatal, puede considerarse qué se busca a partir del concepto de Gobierno Electrónico entendido como la utilización de las tecnologías TIC a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas o privadas.

Acciones, a las que cabe añadir, orientadas a sentar las bases para el desarrollo de una sociedad de la información, tanto en lo que se refiere a la promoción e infraestructura como a la promoción de una cultura de la información.

La perspectiva ideológica y el análisis del gobierno electrónico

Las exigencias de un rediseño del estado derivan de la necesidad de gobernabilidad. La Sociedad Civil tiene una actividad fundamental en la conformación de este nuevo estado, un estado confiable y eficiente que quiere decir uno que se desarrolle bajo el principio general de la gobernabilidad y de la democracia participativa, como riqueza necesaria e indispensable. La introducción de las TIC en las organizaciones públicas, constituye una de las principales transformaciones de los estados contemporáneos.

Distintos informes de modernización de las organizaciones públicas como los informes de organismos internacionales como la OCDE (1987, 1995 y 1998), recomiendan la extensión del uso de las TIC para mejorar las Administraciones Públicas.

4 OCDE, *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, Paris: OECD publications Service, 1998.

5 Criado, J. y Ramilo, M. C. ‘e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI? Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas’, en Revista Vasca de Administración Pública, 61 (1) 2001.

6 GARTNER GROUP, Singapore’s E-Government Initiative. Gartner First Take. Stamford, Connecticut. 2000.

Los argumentos a favor de la introducción de las TIC en las actividades de los gobiernos locales, vienen a destacar su potencial para mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público a favor de la población.

Uno de los aspectos doctrinarios que han cobrado gran auge en nuestro país es el del institucionalismo, que se refiere a la autonomía que en sus funciones deben tener las instituciones de los factores políticos y económicos, a fin de que desempeñen eficazmente sus objetivos. “El nuevo institucionalismo nos viene a decir, que las instituciones no son una mera superestructura o reflejo de la sociedad y la economía. Las instituciones moldean e influyen en las relaciones económicas y sociales”.⁷

Dinámicas de aprendizaje institucional y Gobierno Electrónico

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, la aparición de nuevas instituciones debe interpretarse más en clave de modificación incremental de las vigentes que como innovaciones radicales y rompedoras con las dinámicas anteriores. Así, aunque la introducción del Gobierno Electrónico pretende comportar importantes cambios en la manera de actuar de las organizaciones públicas, su alcance efectivo debe medirse atendiendo al equilibrio institucional vigente en cada Gobierno Estatal en el momento de su puesta en marcha y durante el proceso de implementación.

La introducción de los postulados del Gobierno Electrónico pueden concebirse como cambios en las situaciones que las instituciones vigentes deben afrontar, y que da origen a dinámicas de cambio institucional con carácter incremental y reactivo, siguiendo lógicas de innovación limitada.⁸

De la combinación de nuevas ideas, asociadas a la introducción de las TIC y todo aquello que comportan, con las reglas, valores y procesos existentes que determinan las relaciones entre actores, surgen innovaciones limitadas. Este concepto, coherente con la idea de estabilidad y persistencia de las instituciones, parte de considerar que éstas actúan creando oportunidades para la innovación, pero también estableciendo sus límites.

Para identificar la naturaleza y alcance de estos procesos de ajuste incremental de las instituciones vigentes, resulta conveniente analizar las dinámicas de aprendizaje organizativo, entendidas como los procesos que siguen las organizaciones para generar nuevas rutinas de funcionamiento cuando las actuales no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir.⁹

En los procesos de transformación, asociados a la introducción del concepto de Gobierno Electrónico, se destacan, como inductores del cambio, los niveles de satisfacción con su rendimiento actual y las aspiraciones sobre su rendimiento po-

7 Cárdenas Gracia, Jaime, F. *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, D.F 2000, p. 10.

8 Weir, M: “Ideas ant the politics of bounded innovation” en Stenimo, S.: Thelen, K. y Lonstreth, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. USA, Cambridge University Press. 1992.

9 Levitt, B. & March, J.G. ‘Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning’ in Williamson, O. (1990): *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. USA, Oxford University Press. 1990.

tencial. Aquí las potencialidades del Gobierno Electrónico representan un factor dinamizador del cambio institucional, aunque el alcance de sus propuestas, en la medida que alteren el equilibrio existente, pueden relativizar su efectividad.

La ciudadanía

En los años recientes las transformaciones vividas por la sociedad mexicana, se han convertido en uno de los debates más importantes para la ciencia política y la sociología. Una parte sustancial del debate acerca de estas transformaciones ha sido dedicada a consideraciones acerca del papel que, en ellas, ha jugado la sociedad civil. La sociedad civil, definida generalmente como una esfera de organización social que ocupa el espacio entre el estado y el mercado, ha sido aclamado, no solamente por el papel que se le ha atribuido en la transformación del sistema político, sino también, porque el concepto de sociedad civil puede ser visto como los elementos necesarios para el desarrollo de las bases democráticas de la vida socioeconómica moderna.

La novedad del concepto de Capital Social, resulta de complementar las redes y actividades de las organizaciones, asociaciones voluntarias, con un sistema de normas, confianza y reciprocidad. Así, la discusión acerca de la confianza social es una continuación natural del debate acerca de la sociedad civil, pero poniendo el acento en un recurso moral, más que en otro tipo de actividad, aunque ambas, las redes y la confianza, son componentes del capital social. Algunos autores enfatizan la superioridad de la confianza social sobre el comportamiento participativo.

En la investigación empírica existen básicamente dos argumentos acerca de cómo se produce la confianza ciudadana y la confianza en las instituciones. Uno viene básicamente del trabajo ya clásico de Robert Putnam,¹⁰ acerca de las variaciones en la eficiencia democrática en regiones de Italia, en donde señala que lo que hace funcionar a la democracia es el capital social, y la confianza producida hacia los ciudadanos involucran en asociaciones voluntarias horizontales. A niveles agregados, los trabajos de Putnam muestran correlaciones muy fuertes entre la densidad del campo de las organizaciones voluntarias y la eficiencia democrática. Igualmente en la encuesta mundial de valores, las sociedades más democráticas y desarrolladas aparecen con valores más altos, en las medidas para la confianza general.

La confianza social es uno de los componentes más importantes de las diversas concepciones del Capital Social, y como tal, le ha sido atribuido un papel significativo en proveer el contexto social para la emergencia y el mantenimiento de sociedades estables, democráticas y economías efectivas. Su papel en estos procesos ha sido generalizado a todas las sociedades en procesos de transición, tanto en Europa del este, como en América Latina. Tomando en consideración los resultados de la encuesta nacional sobre cultura política 2012, de la Secretaría de Gober-

10 Cfr. Putnam, Robert D. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University-Press, USA. 1993.

nación y el Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática,¹¹ podemos entender cómo las relaciones entre la confianza y las percepciones del funcionamiento democrático, implican procesos más bien diferentes. En los que los niveles de confianza reflejan más, e influyen en la efectividad de las instituciones económicas y políticas. Ello pone en cuestión la generalización de modelos desarrollados para sociedades democráticas y homogéneas y provee las bases para una comprensión alternativa de los procesos de formación de Capital Social.

Ejemplo derivado de estos datos estadísticos, podemos encontrar que la ciudadanía, en mayor medida, considera a la democracia como el mejor sistema político, y que no le interesaría la aplicación de medidas que pudieran beneficiar a la colectividad si con ello se limitaran las libertades, y considera más confiable a las fuerzas armadas que incluso a la iglesia.

Casi el sesenta y nueve por ciento de las personas encuestadas, considera que no se puede confiar en la gente; el setenta por ciento, que no se puede confiar en los servicios que presta el estado; y el sesenta y cinco por ciento, tiene poca confianza en las leyes mexicanas. A quienes menos confianza se le tiene, es a la policía, seguida de diputados, senadores y sindicatos, lo que habla de la gran crisis de representación que estas instituciones tienen.

La Constitución de 1917 contempló en el Artículo 6 que el derecho a la información sería garantizado por el estado, un gran avance respecto de la Constitución de 1857, en donde sólo se contemplaba la libertad de expresión,¹² pero solo es parte del avance constitucional que se ha dado en esta materia, sin embargo, todavía a pesar de las disposiciones constitucionales y legales, existen demandas insatisfechas en este rubro, por lo que resulta necesario estudiar tal situación y establecer las bases para las posibles alternativas de solución. Este es un tema de orden local, no federal; el marco normativo para la participación ciudadana en las entidades federativas no es homogéneo. No todos los estados cuentan con leyes que regulen esta materia.

La transparencia

La sociedad mexicana lo que necesita es transparencia, entendida como un método de control, es decir, gracias a ella podemos identificar los temas concretos que resultan de interés público, en un momento dado, para que su información se encuentre a disposición de los particulares que tengan interés en conocerla. Por tanto, la transparencia es algo más que tan sólo el derecho que tienen los ciudadanos a la información.

En realidad podemos válidamente entender a la transparencia como uno de los factores que promueven el desarrollo y el bienestar nacional, toda vez que, gracias a ella, se incrementa el nivel de confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

11 *Cfr.* Resultados del referido estudio en la página electrónica <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/imagenes/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en María del Carmen Alanís, "Antecedentes históricos de la representación política en México", en Hugo Concha Cantú, coord., *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, México, 2002, 43.

des. Sin embargo el exceso de información, paradójicamente, puede causar un mayor nivel de desconfianza.

El tema de la transparencia y del exceso de información ha sido producto, principalmente, del avance en el proceso de democratización en nuestro país, además de la suscripción de diversos Tratados Internacionales, los que al constituirse en parte fundamental del orden jurídico nacional, se han integrado exitosamente como parte de la estrategia política para alcanzar el poder, además de constituir una forma de comunicación y enlace con la sociedad.

Normalmente el debate en el espacio público será en forma sustentada; gracias a la transparencia y este tipo de discusión, viene a mejorar la toma de decisiones, además provoca una corresponsabilidad de los actores sociales respecto de las decisiones gubernamentales, por ello es importante que se fomente.

El fundamento constitucional del objeto de análisis lo encontramos a partir de la reforma del año 1977 en el Artículo 6º de nuestra Constitución Política; Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, por ejemplo, han sostenido que el derecho a la información, de acuerdo con el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee a: tener información, a informar y ser informada. La primera parte de la información debe entenderse en un sentido amplio que comprende procedimientos de copiar, almacenar, difundir, recibir, aunado a la segunda etapa que clasifica la información como hechos, noticias, datos, opiniones, ideas y sus diversas manifestaciones.

Por lo anterior, el estado aún tiene pendiente cumplir, en materia de transparencia, con la sociedad mexicana respecto de su política de seguridad tanto pública como nacional.

De tal forma podemos señalar que la base de la participación ciudadana es la información, y esta información veraz y oportuna eleva el nivel de democracia en los diferentes países, pero cabe aclarar que una cosa es el derecho humano de acceso a la información y otro el derecho ciudadano de información pública, en donde no solo el estado está obligado a transparentar su actuar sino incluso los particulares. Ahí se encuentra el gran obstáculo en materia de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de las políticas estatales, ya que el contenido discursivo es ambiguo y provoca en la ciudadanía duda que se refleja en una falta de confianza institucional.

Aspectos tales como, la falta de una cultura cívica de los mexicanos; la ineficiencia del gobierno para mantener la gobernabilidad; la falta de confianza en las instituciones; la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones de gobierno, en sus tres niveles; y la falta de coordinación entre los poderes tradicionales, ha provocado una laguna en el proceso de consolidación de la democracia en nuestro país, colocando en riesgo su estabilidad.

Podemos señalar que el desarrollo democrático de México es avanzado, ya que como señala Hernando Gómez Buendía¹³ en su obra “Definición inicial de democracia”, cumple con sus cinco rasgos básicos en forma satisfactoria.

- Pluralismo
- Competencia
- Elecciones ciertas
- Aplicación del Principio de Mayoría
- Constitucionalismo y legalidad

Asimismo, México es un país en donde encontramos:

- Mayor nivel de exigencia de sociedades más pluralistas, abiertas, complejas y diferenciadas.
- Relevancia creciente de actores políticos y sociales con poder propio en áreas clave del crecimiento económico y del desarrollo social.
- Los recursos financieros, tecnológicos, informativos, organizativos, etc., están controlados de modo cada vez menos predominante por los gobiernos de los diferentes niveles.
- Gobiernos menguados en recursos y capacidades para dirigir a la sociedad con autonomía y dominio generalizado frente a sectores con alto nivel de independencia y poder.

Como es de explorado derecho, en México concebimos a la democracia, en el Artículo 3º de nuestra Constitución, como un sistema de vida, como una meta o fin, en lugar de considerarla un instrumento de toma de decisiones; por una parte, es una visión más amplia de la democracia, a la que se eleva como un modelo de convivencia, como una verdadera utopía, aunque tal vez es necesario diferenciar en qué ámbitos debe ser entendida como una y cuándo sólo como un procedimiento.

Es criterio que existe consenso entre los diferentes autores, respecto de que los gobiernos municipales están cerca de los ciudadanos y constituyen, para muchos, la principal representación del gobierno. La relación de los ciudadanos y las autoridades locales tiende a ser una relación basada en la proximidad, ya que los intereses en juego de ambas partes están claramente entrelazados con respecto a temas como los servicios públicos, el desarrollo urbano, los problemas del medio ambiente y la política local.

Así, gobernar, hoy requiere de inteligencia y de talento; de ideas y de propuestas para atender las demandas sociales; pero principalmente de tolerancia y de prudencia. Sin olvidar que la gobernabilidad se mantiene y se fortalece aplicando las leyes que nos hemos dado; y con ello enviamos señales de firmeza y de certidumbre a los gobernados; pues no hay que dejar de lado que la gobernanza se logra cuando la credibilidad del gobierno y de las instituciones se fortalece.

La creación de una Agencia de Sociedad de la Información (ASI)

El Artículo 50, primer párrafo de la Constitución Política para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, nos señala claramente que el Ejecutivo del estado con-

13 www.escuelapnud.org

tará, para el despacho de los asuntos de su competencia, con las dependencias centralizadas y las paraestatales que determine la Ley. Por tanto existe la posibilidad que, mediante decreto, se pueda crear una entidad paraestatal a la administración pública local que funcione, como a nivel federal existe, en forma de agencia de sociedad de la información, con la naturaleza de organismo descentralizado con una función prioritaria y trascendental.

La necesidad de un equipo, incluso de una ASI especializada para la coordinación de la estrategia de Gobierno Electrónico en el Estado de Veracruz, tiene su fundamento al considerar los siguientes aspectos:

1. Proliferación acelerada de proyectos aislados.
2. Ineficiente uso de recursos escasos con duplicación de esfuerzos.
3. Ausencia de estándares técnicos y políticas claras para la adquisición y evaluación de tecnología.
4. Necesidad de ajustes y/o reformas legales y regulatorias.
5. Existencia de procesos burocráticos y servicios públicos multi-organismos.
6. Necesidad de identificación de mejores prácticas y casos exitosos dentro del estado.
7. Requerimiento de asistencia técnica por parte de organismos del estado.

Ha existido un interesante debate alrededor del marco institucional y estructura que deberían tener las ASI. Si bien es cierto que en la actualidad casi todos los organismos públicos cuentan con un departamento o unidad de tecnología con jerarquía, importancia y potestades variadas, no es menos cierto que los niveles de capacidad técnica, financiera y de ejecución son exageradamente heterogéneos.

A ello debemos agregar que el proceso de colaboración entre organismos a través de arreglos, acuerdos y alianzas, difícilmente surge como iniciativa de las propias instancias internas de tecnología. Serán precisamente estas ASI las que promuevan y coordinen el establecimiento de puentes o nexos de colaboración entre instituciones del estado.

Los problemas de implementación

Existen en el país barreras de diversa índole y a diversos niveles que inciden en el impacto positivo de las iniciativas de Gobierno Electrónico que deben ser superadas para la formulación e implementación futura, algunas son:

1. La cultura imperante de uso de las TIC que no posibilita la interacción proactiva a través de mecanismos en línea.
2. La falta de voluntad política del Gobierno y otros actores públicos para el establecimiento de una estrategia integral de Gobierno Electrónico.
3. El desconocimiento tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos de los procedimientos para obtener y remitir información, así como para generar contacto directo con las instancias y actores adecuados.
4. La inexistencia de un marco legal y regulatorio coherente y propicio para el desarrollo del Gobierno Electrónico. No existe, por ejemplo en nuestra entidad, una comisión legislativa especializada en temas de la sociedad de la in-

formación y las TIC. No existen comisiones y/o grupos especializados multisectoriales y multidisciplinarios para trabajar en estrategias de sociedad de la información y tampoco existen al momento mecanismos claros para su conformación.

5. La inexistencia de infraestructura de TIC adecuada en la que se pueda basar la provisión del servicio en un acceso universal, tal y como se presta en forma gratuita el servicio de radio o televisión abierta.
6. La no determinación y consideración de estándares, formatos y plataformas técnicas adecuadas para potenciar el acceso y uso equitativo y sencillo de los instrumentos y herramientas en línea del Gobierno Electrónico.

Adicionalmente, las principales quejas del sector privado y sociedad civil dentro de los procesos participativos de fijación de políticas públicas son:

1. La falta de espacios o canales regulares de expresión.
2. La ausencia de metodologías y organización para que sus aportes sean debidamente recogidos y reflejados en los procesos de definición.
3. La limitada duración de estos espacios de participación que se han convertido en actos aislados con propósitos de legitimación formal de las decisiones estatales, en lugar de un canal democrático de intervención de los sectores privado y social.

De tal forma los esfuerzos del Poder Estatal se deben centrar en establecer los equipos interinstitucionales necesarios que establezcan las características del proyecto viable que funcione para la administración pública local, en el sentido de un Gobierno Electrónico como parte de una sociedad de información canalizadora y reguladora del espacio público en Veracruz, a fin de que el Poder Legislativo emita la iniciativa de decreto por el que se cree una ASI que evolucione la administración pública local y reforme la legislación necesaria para darle validez a su funcionamiento, logrando una verdadera reingeniería de Gobierno a favor de los gobernados.

La Seguridad Humana

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, no hace mucho tiempo, aprobó una resolución que define la Seguridad Humana como “el derecho de las personas a vivir con libertad y dignidad, sin pobreza ni desesperación. Todos los individuos, en particular los más vulnerables, tienen derecho a vivir sin miedos ni carencias, con igualdad de oportunidades para gozar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano.”¹⁴

Lo anterior nos lleva precisamente a determinar que la forma en cómo se alcanzará esta seguridad humana, es considerando los elementos de la seguridad social como una forma universal de atender las necesidades de los individuos que conforman nuestra población y evitando que exista discriminación y falta de oportunidades en el desarrollo integral de los individuos, pero sobre todo otorgando certe-

14 www.jica.go.jp/spanish/news/field/130531

za respecto de qué es lo que hace el gobierno y otorgando la igualdad para el uso del espacio público en caso necesario, ya que ello deviene en confianza ciudadana.

Faltan muchos aspectos por cubrir, pero por lo menos, en el discurso ya tenemos los primeros avances en ese camino, y las ideas de transformación del sistema de Seguridad Humana, que integran el de Seguridad Pública, Seguridad Sacional, Seguridad Social y su financiamiento, se están reorganizando, falta ver la voluntad política en este proceso y el impulso que desde el ámbito local se le va otorgando.

Conclusión

Por tanto para concluir, quiero recordar al gran filósofo clásico, Aristóteles, cuando afirmaba **“No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico.”** Y a Maquiavelo con su frase **“Nada contribuye más a la estabilidad y firmeza de una república como organizarla de suerte que las opiniones que agitan los ánimos tengan vías legales de manifestación.”**

Fuentes

- Cárdenas Gracia, Jaime, F. *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, D.F 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en María del Carmen Alanís, “Antecedentes históricos de la representación política en México”, en Hugo Concha Cantú, coord., *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, México, 2002.
- Criado, J. y Ramilo, M. C. “e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI? Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas”, en Revista Vasca de Administración Pública, 61 (1) 2001.
- Gartner Group, *Singapore’s E-Government Initiative*. Gartner First Take., Connecticut. Stamford 2000.
- Habermas, Jürgen. *“El discurso filosófico de la modernidad”*, (Doce Lecciones), España, Taurus, 1989.
- Levitt, B. & March, J.G. ‘Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning’ in Williamson, O. (1990): *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. USA, Oxford University Press. 1990.
- Merino, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México, IFE, 2001.
- OCDE, *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, Paris: OECD publications Service, 1998.
- Peters, B. Guy. *“El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política”*. España, Gedisa. 2003.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, USA. Princeton University Press. 1993.
- Weir, M: “Ideas ant the politics of bounded innovation” en Stenimo, S.: Thelen, K. y Lonstreth, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. USA, Cambridge University Press, 1992.

Internetgrafía

- www.dof.gob.mx
- www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf
- www.escuelapnud.org
- www.jica.go.jp
- www.legisver.gob.mx

La interpretación constitucional de los Derechos Humanos y la Sala Constitucional del de Veracruz

Ana Matilde Chávez Mayo

Introducción

Uno de los principales temas en el actual debate de la teoría constitucional, lo es sin duda la interpretación, ya sea porque se refiera a la interpretación de derechos fundamentales o a la interpretación que realizan los tribunales constitucionales, esto porque, el control de constitucionalidad es, en realidad, la expresión de la superioridad o principalidad de los derechos fundamentales frente a, o en contra de, la legislación. Pues es indudable que el control de constitucionalidad representa un ejercicio de autoridad estatal en un estado democrático de derecho.

Este trabajo, plantea algunas consideraciones sobre la interpretación constitucional y los derechos humanos en la función de control constitucional que realiza o debe realizar la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

Para tal fin, empiezo explicando cuatro modelos de Constitución (como objeto de estudio), porque desde la concepción que se tenga sobre qué es una Constitución se puede explicar como se interpreta la misma. Enseguida, se expone qué se entiende por interpretación constitucional, según cada uno de esos modelos, analizando en contraposición a la interpretación de la ley. Después, trato de identificar la Constitución veracruzana a cuál de los cuatro modelos pertenece, y según éste, cómo sería la interpretación constitucional local, y se analizan también los derechos humanos reservados en esta constitución para el pueblo de Veracruz. Inmediatamente, procedo a analizar la Sala Constitucional (formación, funciones, competencia etc.) y observar si cumple la Sala, sobre todo, con su función de órgano de control de constitucionalidad local, según el modelo de Constitución en que quedó inserta, para, finalmente, plantear las conclusiones a las que arriba.

I. Modelos de Constitución

Es común encontrar en la teoría de la constitución el problema del concepto Constitución. Pues tal concepto se emplea en el ámbito jurídico con más de un significado, o con otras palabras, que existen varios conceptos de Constitución. Sin embargo, aquí no se trata de hacer sólo el análisis semántico del concepto, sino de conocer la estructura de un modelo de Constitución que me permita diferenciar

tanto el concepto, como la idea que de interpretación constitucional se pretende en cada modelo.¹

Según Comanducci, hoy en día pueden distinguirse, por lo menos, cuatro modelos que serían los elementales por sencillos, y ejemplificadores respecto de los conceptos de Constitución que, desde el siglo XVIII hasta nuestros días, han existido dentro de la ciencia jurídica, o si se quiere, dentro de la ciencia jurídica constitucional. Estos cuatro modelos, en lo individual, agrupan a un conjunto de conceptos de Constitución, por lo que se puede decir que no es un único concepto al que se hace referencia, sino que se está hablando de un conjunto de conceptos de Constitución que conforman el modelo.² Estos cuatro modelos son:

1. Modelo axiológico de la Constitución concebida como orden.
2. Modelo descriptivo de la Constitución concebida como orden (artificial).
3. Modelo descriptivo de la Constitución concebida como norma.
4. Modelo axiológico de la Constitución concebida como norma.

Así se presentan dos modelos de la Constitución como orden, y dos modelos de la Constitución como norma. Aun cuando se explicaran cada uno de ellos, es necesario decir que estos cuatro modelos poseen afinidades y diferencias y, por lo mismo, pueden guardar relaciones entre sí, es decir, no es una concepción de modelos tan tajante.

En el primer modelo (A.C.O. en adelante) la Constitución es designada como un conjunto de fenómenos sociales, que en grupo y dentro del espacio jurídico-político, tienen un máximo valor intrínseco y son generadores de normas. Es por eso que este orden, en razón del valor fundamental de que es portador, genera por sí, normas que también lo son, es decir, son normas fundantes o jerárquicamente supremas.³

Del segundo modelo (D.C.O. en adelante) se puede decir que se tiene la idea de la Constitución, como “simplemente” un conjunto de fenómenos sociales, pero como un objeto que no posee ni valor intrínseco ni genera normas, y por tal motivo, solo puede ser descrito con las herramientas de las ciencias sociales, como pueden ser la sociología jurídica, sociología política, ciencia política, etc. Por lo mismo, puede decirse que con este modelo sólo se indican los elementos más relevantes del sistema social y/o del sistema político.

1 Para esto me servirá de guía la obra de Comanducci, Paolo, “Modelos e Interpretación de la Constitución” en *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, Miguel Carbonell (Comp.), UNAM-Porrúa, México, 2000, pp. 123-154.

2 “Al elaborar los modelos, he hecho abstracción intencionadamente de las funciones que se presume que desarrollan (o deben desarrollar) los objetos designados con el término ‘Constitución’. De ahí se sigue que cada modelo es configurable como un metamodelo, que agrupa a un conjunto de conceptos de Constitución. Lo que une a los conceptos que pertenecen a cada conjunto viene dado, como es obvio, por los elementos que aparecen en la definición del metamodelo; lo que los separa viene proporcionado esencialmente por las diversas funciones que se supone que desarrollan (o deben desarrollar) los objetos designados con el término ‘Constitución’. Esto es así, para no quedarse sólo en el análisis semántico del concepto.” *Cfr.* Comanducci, Paolo, *Op. cit.*, p. 125.

3 “En esta concepción, ‘Constitución’ no hace referencia directa a normas, sino indirecta; directamente designa un orden, es decir, un ordenamiento o una estructura de la sociedad y/o del Estado.” Comanducci, *Ibidem.*, p. 126.

Aquí hay que entender el “orden” en dos vertientes: por un lado, porque designa el cumplimiento de las relaciones de poder (sociales y políticas) en un equilibrio momentáneo de negociación; y por otro, como orden artificial, porque se tiene la idea de que la estructura de la sociedad y/o el estado ha sido creada y puede ser modificada por la acción consciente de los individuos o de los grupos.⁴

Del tercer modelo (D.C.N. en adelante) no hay mucho que decir, pues se califica a la Constitución como un conjunto de reglas o normas jurídicas positivas, ya sea consuetudinarias o expresadas en un documento o texto escrito que, con relación a las otras normas o reglas jurídicas, son fundamentales; es decir, fundantes de todo el ordenamiento jurídico y también jerárquicamente superiores a las otras reglas o normas.

El último modelo, el cuarto (A.C.N. en adelante) es bastante parecido al anterior, solo que con una salvedad, pues para este modelo, la Constitución es también un conjunto de reglas o normas jurídicas positivas expresadas en un texto escrito o consuetudinarias, y que respecto a otras son fundamentales y jerárquicamente superiores, pero con la única condición, y en esto radica la diferencia, de que esas reglas o normas posean determinados contenidos a los que se atribuya un valor específico, es decir, subyace aquí la idea de los principios y su ponderación.⁵

Ahora bien, aun cuando es habitual usar indistintamente Constitución para designar tanto a la norma como al orden, esto no es recomendable, pues los modelos D.C.O. y D.C.N. son modelos descriptivos, y en eso se distinguen precisamente de los otros dos modelos el A.C.O. y el A.C.N. que son axiológicos; aunque estos sean descriptivos de modo diverso, pues uno hace referencia a fenómenos sociales y el otro a normas. Sin embargo, tiene que tomarse en cuenta lo que explica Comanducci al decir:

Los sostenedores del primer modelo de Constitución suelen considerarlo incompatible con el tercero y el cuarto. De modo más preciso: los defensores del primer modelo pueden admitir en algunas ocasiones que: a) la norma constitucional es expresión, reflejo del orden constitucional, y que b) la norma constitucional debe ser expresión, reflejo del orden constitucional. Pero nunca admiten que c) la norma constitucional forme, determine el orden constitucional, ni, por consiguiente, que d) la norma constitucional debe formar, determinar el orden constitucional.

Tanto en el primero como en el segundo modelo, la constitución no es una norma, sino un conjunto de fenómenos sociales: lo cual permite distinguir con claridad esos modelos del tercero y el cuarto, y otorgarles la idéntica denominación de modelos de Constitución como orden. Pero el primero es un modelo axiológico, y el segundo, un modelo descriptivo: en el primero, Constitución es orden dotado de valor y productor de normas por sí mismo; en el segundo, Constitución es orden neutro que no genera normas (si acaso, puede generar, por relaciones de causa-efecto, la acción de emanar normas). Además, en el segundo, como se ha dicho, la Constitución es entendida como un orden artificial; en el primero, muy a menudo, la Constitución es concebida

4 “Constitución” designa, en esta concepción, una situación estable para un tiempo determinado de las relaciones de poder, sociales y políticas; equivale a la estructura fundamental de la sociedad y/o del Estado. *Ídem*.

5 “En este modelo como sostiene Dogliani, la Constitución aparece cargada de un valor intrínseco: la Constitución es un valor por sí misma”. *Ibidem*. p. 127.

como un orden natural, en los múltiples y nebulosos sentidos que “natural” asume en el léxico jurídico-político.

Tanto en el tercero como en el cuarto modelo, la Constitución no es un conjunto de fenómenos sociales, sino una norma: eso permite distinguir con claridad esos modelos del primero y del segundo, y otorgarles la idéntica denominación de modelos de la Constitución como norma. Pero el tercero es un modelo descriptivo, y el cuarto, un modelo axiológico: en el tercero, Constitución es una norma entre las otras normas; es un texto que muchas veces puede presentar peculiaridades respecto a los otros textos normativos, pero no difiere de ellos cualitativamente; en el cuarto, Constitución es norma dotada de valor específico; es por sí misma productora de otras normas, y es cualitativamente diferente de las demás normas del sistema.⁶

Estos son los modelos de Constitución presentados. Vamos ahora a tratar de identificar qué se entiende por interpretación constitucional según estos cuatro modelos.

II. Interpretación constitucional

A lo primero que se ha de atender para lograr identificar qué se entiende por interpretación constitucional en cada uno de estos modelos es: qué sujetos producen e interpretan la Constitución, qué técnica de interpretación se emplea y qué problemas surgen en la interpretación según cada modelo.

Respecto al primer modelo, el A.C.O., se trata de interpretar un orden pero a manera de esencia, o como práctica consuetudinaria. Quien produce la Constitución es el pueblo, entendiendo a éste como una entidad orgánica, es decir, como un organismo. Quien interpreta la Constitución (que primeramente es el legislador y después los jueces) lejos de atribuir significado a un documento, como sucede cuando se interpreta la ley, solo le atribuye sentido a un objeto natural-cultural; así pues, este tipo de actividad hermenéutica le asigna una función de coautoría del objeto interpretado, es decir, la propia Constitución.⁷

En el segundo modelo, el D.C.O., también la interpretación de la Constitución tiene características diferentes de las que comúnmente se presentan en la interpretación de la ley. Lo primero que hay que considerar es que el uso de este modelo, por lo menos para la interpretación, presupone la existencia y el uso del tercer modelo; esto porque sólo se puede hablar de la Constitución como orden, como equilibrio entre los órganos constitucionales, en razón de que hay un documento normativo llamado Constitución al que esos mismos órganos otorgan significado, en un sentido igual o parecido por el que se asigna significado a la ley.

Según los órganos que producen la Constitución, tanto en este modelo como en el tercero, es claro que son, al menos en cierta forma, distintos de los órganos que producen la Constitución-documento. Aquí no se indican los posibles significados del documento, ni se le da propiamente significado a éste; sólo se registran

6 *Ibidem.*, pp. 128-129.

7 “La doctrina jurídica (antes y mejor que los jueces y que el legislador) “coopera” con el pueblo en la construcción de la Constitución, porque es el único intérprete técnicamente preparado (más aún: si se contempla con escepticismo la posibilidad de que entidades orgánicas sean capaces de crear algo en el mundo, hay que conceder que la doctrina, y sólo la doctrina, tiene capacidad para producir la Constitución a través de interpretación de la actividad del fantasmagórico pueblo)”. *Ibidem.*, p.138.

los significados atribuidos de hecho al documento pero únicamente espacio-temporalmente, esto de parte de los órganos que logran imponer o negociar su interpretación de la Constitución, con la forma de “elaboración de interpretaciones” o con los hechos, llamados generalmente “comportamientos concluyentes”.

Entre estos órganos, con este carácter, se encuentran las llamadas “Cortes Constitucionales”, al lado de ellas o en caso de que no las haya están los “Jueces Ordinarios”, esto en dos casos: cuando el control de la constitucionalidad sea difuso; o en donde las cuestiones de inconstitucionalidad son llevadas primeramente ante el juez ordinario antes de ser enviadas a la corte constitucional; o incluso el “Legislador”, en donde se prohíba expresamente a los jueces el control de constitucionalidad, o en casos cuando el legislador deba pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley antes de ser promulgada,⁸ pues se tiene la idea de que cada vez que el legislador elabora una ley reinterpreta implícitamente la Constitución que, en su apreciación, esa ley expresa un contenido que no puede ser contradicho con el contenido del significado de una ley ya promulgada.

En el tercer modelo, el D.C.N., la Constitución presenta una característica común con la ley. Como ya se mencionó, en ambos casos se trata de un documento normativo. Es por eso que en este modelo se suele mencionar a la interpretación constitucional y a la interpretación de la ley, como una especie del género de interpretación jurídica; y ésta queda definida generalmente, como la adscripción de significado a un texto normativo. Sin embargo, habría que decir que en estos dos casos, si hay diferencias, se trata prácticamente de diferencias cuantitativas y no cualitativas.

En efecto, la tendencia que suele preponderar en la literatura reciente es la que configura la peculiaridad de la interpretación constitucional respecto a la interpretación de la ley como una cuestión de grado, y no como diferencias cualitativas. Sin embargo, son identificables diversos acentos dentro de esta posición común: una diversidad que, como veremos, depende en gran parte del hecho de que algunos autores, a diferencia de otros –y adoptando un punto de vista parcialmente externo– toman en cuenta también la actividad interpretativa de las cortes constitucionales que, a su vez, parecen asumir con frecuencia el cuarto modelo de Constitución y no el tercero.⁹

Pero esto también tiene que ver con los sujetos que producen e interpretan la Constitución, pues en este caso, va a haber especificidad, o si se quiere diferencia entre la interpretación constitucional y la interpretación de la ley, si solamente se le atribuye a la Constitución la función de establecerle límites al poder político,

8 “Se trata de órganos que, a través de la interpretación de la Constitución-documento, determinan el significado variable de la Constitución. Podría decirse que los productores de la Constitución-disposición son, al menos en parte, diferentes de los que producen la Constitución-norma. Estos últimos son aquellos que, de hecho, y dentro de un determinado sistema político, tienen el poder de interpretar con autoridad la Constitución-documento: del variable juego de las influencias y de los recíprocos condicionamientos de esos órganos brotará, de vez en cuando, el significado contingente de la Constitución-documento, es decir, de la Constitución como norma. Para clarificar esta última noción, la ciencia política y la teoría del derecho de inspiración realista hará uso de los instrumentos habituales de estudio lexicográfico y de análisis empírico de los comportamientos institucionales.” *Ibidem.*, p. 139.

9 *Ibidem.*, p. 140.

porque de este modo, los únicos intérpretes de la Constitución serán los órganos supremos del estado y quedarán excluidos los jueces ordinarios.

También hay que mencionar el régimen jurídico al que pertenezca la Constitución, pues si es flexible, hay una especificidad que podemos llamar radical, porque puede ser interpretada sólo por el legislador; pero si es rígida y posee garantías que la preserven, la especificidad solo será parcial, porque habrá un único intérprete privilegiado que será la llamada Corte Constitucional, pero junto a esta, permanecerá la competencia de los jueces ordinarios para interpretar el texto constitucional.

Además, si el texto constitucional sólo contiene la estructura de gobierno, casi siempre va a haber especificidad, porque los intérpretes serán los órganos supremos del estado; pero si la Constitución contiene, además, un catálogo de derechos, entonces sólo será parcial la especificidad, y para el caso de que contenga normas programáticas, entonces los órganos supremos del estado podrán interpretar la Corte Constitucional, pero también los jueces ordinarios.

Respecto a las técnicas de interpretación y los problemas de interpretación, tenemos que en este modelo, si se toma en consideración que la Constitución a diferencia de la ley, no sólo está formada por reglas, sino también por principios, entonces puede presentar más zonas de penumbra, y por lo tanto, debe interpretarse con un estándar más elástico. Y esto tiene razón de ser, pues la función del intérprete de la Constitución sería distinta, porque mientras que el juez ordinario debe dar una única interpretación que presenta como la correcta para el caso concreto planteado, un juez constitucional sólo debe indicar qué interpretaciones no pueden tolerarse, mostrar cuáles son las interpretaciones “razonables” con la puerta abierta a la discusión sobre cuál elegir, para así, limitar la competencia del legislador, que es un sujeto libre políticamente y que en ocasiones suele abusar de esa libertad.¹⁰

Finalmente, dentro de este modelo, las consecuencias de la actividad interpretativa, dependiendo si interpreta un juez constitucional o un juez ordinario, son diferentes generalmente, porque suelen tener un gran impacto económico y jurídico, como bien lo explica Comanducci:

En efecto, el juez constitucional puede anular leyes y se transforma así en un legislador negativo que no sólo vincula a los jueces porque anula una ley: los vincula también con la interpretación constitucional incluida en la motivación en que sustenta la decisión, y los vincula del mismo modo en que una ley vincula al juez, porque las interpretaciones del juez constitucional conforman el objeto constitución. De modo diferente que el legislador, el juez constitucional motiva sus decisiones: de modo diver-

10 “En efecto, puesto que el juez constitucional debe ponderar principios e intereses, su actividad se sitúa a mitad de camino entre la subsunción del juez ordinario y la decisión política del legislador: tiene mayor responsabilidad política que el juez ordinario, y menor que el legislador. En consecuencia, la interpretación del juez constitucional se acerca a la llamada interpretación creadora, sin libertad pero también sin fuertes condicionamientos. Sus argumentaciones se sirven de consideraciones “valorativas, finalistas y prudenciales”, por lo que su actividad se aleja mucho de la representación proporcionada por el positivismo ingenuo de la actividad del juez ordinario.” Cfr. PRIETO Sanchos, Luis, “Notas sobre la interpretación constitucional” en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 9, Madrid, 1991, p. 178.

so que la decisión del juez ordinario, la decisión del juez constitucional y su motivación (y, consiguientemente, también su interpretación de la Constitución) tiene la misma fuerza que las normas legislativas, porque modifican el sistema jurídico.¹¹

Finalmente, en el cuarto modelo, el A.C.N., se puede apreciar una clara especificidad entre la interpretación constitucional y la interpretación de la ley, así como también de la aplicación de la Constitución respecto de la aplicación de la ley; y éstas se deben, sobre todo, a las diferencias del objeto Constitución y del objeto ley, y en relación con las diferentes técnicas interpretativas.

Para empezar se parte de la idea de que la Constitución contiene no solo reglas o normas, sino también cláusulas que se interpretan a partir de los principios morales a que se refieren. Estos principios morales se presuponen basados en tres elementos: lo que los legisladores han dicho; es decir, el tenor literal del texto interpretado según el uso normal de las palabras cuando fueron pronunciadas; lo que querían decir los legisladores, esto es, el significado atribuido por ellos a las palabras empleadas, es decir, lo que en concreto pensaban cuando la elaboraron y sus intenciones ulteriores, lo que pensaban que se seguiría a la aplicación de la cláusula; y finalmente, lo que el contexto extralingüístico en el que se elaboró indica como el significado más probable de lo que los legisladores han dicho y querían decir, esto es, la reconstrucción histórica del contexto y la praxis jurídico-política del tiempo y espacio determinado.

De esta manera se logra tener una reconstrucción histórica del contexto y una reconstrucción sistemática de la Constitución como un todo, así, cada interpretación debe ser congruente con la estructura en conjunto de la Constitución y, con las interpretaciones anteriores dadas por la Corte Suprema. Por tanto, en este modelo son los jueces, sobre todo los de la Corte Suprema, los que poseen la competencia, conferida por el sistema político, para interpretar con autoridad suficiente la Constitución y, en particular, para conferirle sentido por medio de una interpretación con base en principios.¹²

Como ya han quedado expuestos los cuatro modelos de Constitución de que nos valemos para hacer este análisis, así como qué se entiende por interpretación constitucional según cada uno de estos modelos, siguiendo con lo que se pretende ahora veamos dentro de cuál de los cuatro modelos se puede insertar la Constitución local.

11 *Ibidem.*, p. 144.

12 "Los jueces deben encontrar 'la mejor concepción de los principios morales constitucionales', en el convencimiento de que la Constitución contiene sólo los derechos políticos fundamentales, en su forma más abstracta, y no las preferencias en materia de justicia propias de cada intérprete, o de la propia clase o del propio partido. Esta es la tesis normativa, que no presupone que los jueces se comporten siempre así. Pero tampoco es cierto, según Dworkin, que se comporten siempre de otra manera, o que la lectura moral de la Constitución atribuya un poder absoluto a los jueces. La *integrity*, la historia y la práctica limitan el poder discrecional de los jueces al interpretar la Constitución: lo que resta es la posibilidad de elegir entre aquellas interpretaciones que superen de igual manera a los tests lingüísticos, históricos y de congruencia". *Ibidem.*, p. 148.

III. La Constitución veracruzana y los derechos humanos

Los sistemas de justicia constitucional surgidos en las entidades federativas de nuestro país en los últimos tiempos, pueden denominarse sistemas “periféricos”, en tanto pertenecen al segundo orden en que se estratifica el ejercicio del poder en México. La reforma constitucional que introdujo la justicia constitucional en Veracruz fue publicada en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz, Decreto No. 53, de fecha 3 de febrero de 2000. Ahora se pretende identificar a cuál de los cuatro modelos, anteriormente descritos, pertenece la Constitución veracruzana, y según esto cómo se haría la interpretación constitucional.

Como la mayoría de las Constituciones locales, sino es que todas, la Constitución veracruzana se rige por el principio de supremacía constitucional, pero que sólo opera en el ámbito local, pues su Artículo 80 a la letra dice: *En el estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema.*¹³

Aquí ya se puede observar que esta Constitución pertenece a una estructura piramidal federal, en donde no puede estar en contra de la Constitución general de la República. Esto es importante para determinar quién interpreta la Constitución y las leyes, pues es claro que el Poder Judicial que emane de esta Constitución será de un segundo orden para las cuestiones de interpretación. Y también me permite observar que la Constitución de Veracruz puede clasificarse dentro del segundo y tercer modelo de constitución antes mencionados.

Es decir, la Constitución local puede ser concebida como orden (artificial) pero también como norma, y en ambos casos de forma descriptiva. Esto porque, como ya se menciono, sólo se puede hablar de la Constitución como orden, como equilibrio entre los órganos constitucionales, en razón de que hay un documento normativo llamado Constitución al que esos mismos órganos otorgan significado, en un sentido igual o parecido, por el que se asigna significado a la ley, y lógicamente la interpretación constitucional se enfrentará a los problemas ya descritos en ese apartado.

Lo que hay que entender aquí, es que a nivel federal el control de la constitucionalidad es concentrado, por tanto, el máximo órgano de interpretación constitucional es la Suprema Corte, de ahí los juzgados de distrito, y en un segundo orden en la pirámide federal para las Constituciones locales, están el Poder Judicial, con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y como en el caso de Veracruz, la Sala Constitucional.

La Constitución local nos dice al respecto en su Título segundo, Capítulo cuarto, en donde establece las atribuciones del poder judicial en su Artículo 56:

ARTÍCULO 56.- El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;
- II.- Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente;

13 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. (2003)

III.- Interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente, ...

Luego en la sección primera cuando determina el control constitucional, el Artículo 64 dice:

ARTÍCULO 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del Artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I.- Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

- a) El Congreso del Estado;
- b) El Gobernador del Estado; y
- c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del estado.

II.- Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público;

III.- Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

IV.- Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley.

Ahora bien, en la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave, encontramos que el mismo texto constitucional nos dice los derechos humanos que se reserva para que su posible violación sea del conocimiento de la Sala Constitucional, a continuación se hace un análisis de los mismos.

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 4. El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley.¹⁴

La libertad del hombre y la mujer no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

En materia penal el proceso será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, evitar que el culpable quede impune y asegurar que se reparen los daños causados por el delito.¹⁵

Toda persona es inocente en tanto no se le declare culpable mediante sentencia del juez de la causa que no haya conocido el caso previamente, y ante quien se desarro-

14 Reformado, Gaceta. Oficial. 29 de Enero de 2007.

15 Adicionado, G.O. 11 de Mayo de 2011.

llará todo el juicio, incluyendo el desahogo y valoración de pruebas. Esta función judicial de ninguna manera será delegable. **Cualquier prueba obtenida en violación de derechos fundamentales será nula.**¹⁶

Habrán jueces de control que garanticen los derechos de los imputados y de las víctimas y decidan sobre las medidas cautelares en los términos de la ley de la materia. La prisión preventiva sólo procederá cuando otras medidas no sean suficientes en los términos de las leyes.¹⁷

La legislación ordinaria preverá **medios alternos para la solución de controversias**, y los requisitos para su aplicación. El estado organizará **el servicio de defensoría pública** que deberá contar con calidad y profesionalismo, especialmente en la defensa de los justiciables pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.¹⁸

Los habitantes del estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

Las autoridades del estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.

Está prohibida la pena de muerte.

Este Capítulo Segundo de la Constitución veracruzana es importante por varias razones. En primera, porque da igualdad de derechos al hombre y la mujer, precisa que el proceso en materia penal será oral y acusatorio, la presunción de inocencia y la nulidad de las pruebas obtenidas mediante violación de derechos humanos, el derecho a la defensoría pública; y algo que consideramos muy importante en esta temática de los derechos humanos, que para gozar de los derechos, libertades y garantías dadas por la constitución federal, los tratados internacionales y la constitución local; el estado debe generar las condiciones necesarias para su goce y protección mediante el “juicio de protección de derechos humanos”. Actualmente, el Tribunal Superior de Justicia del estado cuenta con una Sala Constitucional donde se podría exigir su protección y justiciabilidad de estos derechos.

“Artículo 8. Los habitantes del estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental”.

El derecho a un medio ambiente sano, es sin duda, hoy en día, uno de los derechos sociales más apremiantes a nivel mundial, y en México en particular, pues el cambio climático, como resultado de los altos índices de contaminación, ha ido devastando y desequilibrando los ecosistemas en todo el mundo. Garantizar este

16 Adicionado, G.O. 11 de Mayo de 2011.

17 Adicionado, G.O. 11 de Mayo de 2011.

18 Adicionado, G.O. 11 de Mayo de 2011.

derecho, como un derecho humano para las generaciones futuras, es un deber y obligación del estado de Veracruz.

DE LA EDUCACIÓN

Artículo 10. Todas las personas tienen **derecho a recibir educación**. El estado y los municipios la impartirán en forma gratuita. La educación preescolar, primaria y secundaria son obligatorias.¹⁹

El derecho a la educación en este Artículo, prácticamente siguiendo lo establecido por la constitución federal, es importante porque se debe garantizar el mismo a través de una prestación del estado y la garantía de su goce y disfrute.

Artículo 56. El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.

Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del Artículo 56 de esta Constitución, **el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional**, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del **juicio de protección de derechos humanos**, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

- a) El Congreso del Estado;
- b) El Gobernador del Estado; y
- c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado”.

Como atribución del Poder Judicial del estado el salvaguardar y proteger los derechos humanos en el estado de Veracruz, se creó el juicio de protección de derechos humanos, mismo que es la garantía para el disfrute de estos derechos en el estado, aun cuando falta mucho camino por recorrer debido a la reforma sobre derechos humanos, consideramos que tener una Sala Constitucional en donde se realiza este juicio, es un buen inicio para lograr poco a poco ir armonizando la reforma dentro del orden jurídico local.

Artículo 80. En el Estado de Veracruz, **la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema.**

Finalmente, la jerarquía de leyes se encuentra en este Artículo de la Constitución de Veracruz, su importancia radica en que siguiendo a la Constitución federal, los tratados internacionales, en materia de derechos humanos, son ley suprema en el territorio veracruzano. Esto implica la garantía, protección y justiciabilidad de estos derechos en nuestro estado.

Veamos ahora específicamente la Sala Constitucional respecto al control constitucional y a la interpretación de la Constitución y las leyes.

IV. La Sala Constitucional

Avanzando con el punto anterior, y con el objeto de acotar el ámbito de estudio, en el presente apartado se describirá la institucionalización jurídica de este sistema, mencionando al órgano al que se le confía la administración de justicia consti-

¹⁹ Reformado, primer párrafo, G.O. 29 de Enero de 2007.

tucional, el complejo competencial que tiene confiado y los entes legitimados para activar su funcionamiento.

Es de hacer ver que el sistema veracruzano de justicia constitucional ha continuado con la tradición mexicana de confiar al órgano supremo de la organización judicial el ejercicio del control de constitucionalidad. Hablando en términos clasificatorios, pertenece a aquellos que forman parte del *tertium genus* configurado por el “modelo de control incidental de constitucionalidad”, cuyo elemento que los caracteriza viene otorgado por la adopción del instrumento que sirve de puente o enlace entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, hablando lógicamente de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así, la Constitución de Veracruz otorga el ejercicio del control constitucional al órgano encargado de la función judicial dentro del estado, pues corresponde al Tribunal Superior de Justicia, desempeñar el papel de guardián del ordenamiento veracruzano mediante dos órganos internos: el pleno y la sala constitucional.

De entrada, esta decisión produce una estratificación de atribuciones que hacen que el pleno conozca y resuelva aquellos instrumentos de naturaleza abstracta, mientras que la sala, aquellos de carácter concreto. La Sala Constitucional participa, sin embargo, en la totalidad de los procedimientos de control, ya que sustancia y formula los proyectos de resolución definitiva que se someten al pleno, conociendo y resolviendo en forma definitiva los demás.

También de conformidad con el Artículo 57 de la Constitución local, el pleno se integra con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz y con los presidentes de cada una de sus salas, a excepción de la electoral. Entonces, son ocho los magistrados que resuelven definitivamente este tipo de cuestiones.²⁰

En el ordenamiento veracruzano se contempla un sistema global de defensa constitucional que incorpora ocho institutos protectores. Entre los mecanismos estrictamente procesales de control se encuentran:

1. El juicio de protección de los derechos humanos.
2. El recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público.
3. Las controversias constitucionales.
4. Las acciones de inconstitucionalidad.
5. Las acciones por omisión legislativa.
6. Las cuestiones de inconstitucionalidad

Todos ellos se encuentran regulados en el Artículo 64 de la Constitución local. Entonces encontramos en el sistema veracruzano instrumentos procesales de con-

20 En el nombramiento de los magistrados participan conjuntamente los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Gobernador tiene la facultad de proponer candidatos mientras que el Congreso es quien formalmente los nombra mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes (Artículo 59 de la Constitución). Los requisitos para ser jueces constitucionales no distan de aquellos para ser juez ordinario en virtud que los magistrados, al menos los del pleno, cumplen funciones de legalidad y constitucionalidad. El requisito de la cualificación técnico-jurídica para ocupar el cargo no se estipula (Artículo 58 de la Constitución). Lo que sí señala tal prescripción es el régimen de incompatibilidades para ser magistrado. Los magistrados duran en su encargo diez años que no son prorrogables (Artículo 59 de la Constitución). Sus percepciones económicas no podrán ser disminuidas durante su encargo. En su calidad de servidores públicos se encuentran sujetos a juicio político y de procedencia, y a juicio de responsabilidad de los servidores públicos (Título V de la Constitución).

rol que proceden contra la ley en sí misma, al margen de su aplicación, y también con motivo de ella (el denominado control concreto y abstracto), su ámbito de protección se reconduce a intereses objetivos y subjetivos y, por tanto, en su promoción participan órganos del estado y particulares lesionados en sus derechos fundamentales.

Ahora bien, tratándose de los instrumentos que protegen intereses subjetivos, la legitimación corresponde a quien o quienes reciban un agravio personal y directo consecuencia de un acto de autoridad violatorio de sus derechos fundamentales. Así lo dispone el Artículo 64 fracción I de la Constitución, y la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave reglamentaria de aquél. Lo mismo sucede con el recurso encaminado a la tutela de los derechos fundamentales de los veracruzanos ante una eventual actuación irregular del ministerio público local, recogido en el Artículo 64 fracción II de la Carta Magna Local.

En lo relativo a los instrumentos de tutela objetiva del ordenamiento, los entes legitimados tienen el carácter de autoridades u órganos constitucionales del estado. Según los Artículos 64 y 65, las controversias constitucionales pueden ser interpuestas por los municipios, el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En las acciones de inconstitucionalidad se dota de legitimación procesal al Gobernador del estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso. Las acciones por omisión legislativa pueden ser activadas por el gobernador del estado o por la tercera parte de los ayuntamientos. Finalmente, las cuestiones de inconstitucionalidad pueden ser elevadas por todos los jueces y magistrados del estado.

Conclusiones

Es indudable que a partir de la Reforma Constitucional del 2000, el Poder Judicial viene realizando trabajos más complejos, que requieren de especialistas en técnicas jurídicas, tanto de interpretación como de la aplicación de la norma constitucional. Esto sobre todo por el importante papel que juega este poder en el control de la constitucionalidad y de la legalidad.

Lamentablemente, el Poder Judicial en Veracruz actualmente no realiza su función como órgano de control constitucional, pues es más bien, un órgano de control de la legalidad, ya que la Sala Constitucional realiza funciones más enfocadas a ello, a través del juicio para la protección de los derechos humanos, que en realidad no es un juicio en donde estos derechos puedan ser verdaderamente exigibles y justiciables, y sobre todo se avoca a las resoluciones del Ministerio Público para la reserva de la averiguación ministerial en el no ejercicio de la acción penal, y de las resoluciones de sobreseimiento que dictan los jueces con motivo de la petición de desistimiento que les formula el Ministerio Público; dejando de lado el control constitucional.

Los poderes públicos, y sobre todo, el Poder Judicial se han venido transformando en nuestro país y en el estado de Veracruz. Ahora existe el marco normativo que permite consolidar la transición a la democracia, la independencia del Poder Judicial, ya que esto garantizaría un ejercicio efectivo de la división de po-

deres y una aplicación eficiente del Estado de Derecho. Sólo falta que los encargados del Poder Judicial quieran tomar y ejercer el ámbito de control constitucional, a través de la debida interpretación y aplicación de la norma constitucional en protección, defensa, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos de los veracruzanos.

Bibliografía

- Aarnio, Aulis, *Derecho, racionalidad y comunicación social. Ensayos sobre filosofía del derecho*, trad. Pablo Larrañaga, Fontamara, México, 2000.
- Andrés Ibáñez, Perfecto, Alexy, Robert, *Jueces y ponderación argumentativa*, I.I.J.-UNAM, México, 2006.
- Alexy, Robert, "Interpretazione giuridica", *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. V, Instituto de la enciclopedia italiana, Roma, 2000, pp. 64-71.
- Carbonell, Miguel (Comp), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Porrúa-UNAM., México, 2000.
- Comanducci, Paolo, "Modelos e Interpretación de la Constitución" en *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, Miguel Carbonell (Comp.), UNAM-Porrúa, México, 2000, pp. 123-154.
- ID. *Razonamiento jurídico. Elementos para un modelo*, trad. Pablo Larrañaga, Fontamara, México, 2004.
- Cossío, Díaz, José Ramón, "La Sociedad en el Estado Constitucional: Derechos Humanos" en ARANGO, Chontal Julio C., Chávez Mayo, Ana M. et. al, *La sociedad en el Estado Constitucional: Derechos humanos*, UV-CEDH-CA "José Ramón Cossío Díaz", Xalapa, Veracruz, México, 2012.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Observaciones generales (21º período de sesiones, 1999), 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.
- Escobar Fornos, Iván, *Interpretación e integración constitucional*, Hispamer, Nicaragua, 2002.
- Mendonca, D., *Interpretación y aplicación del derecho*, Universidad de Almería, Almería, 1997.
- Moreso, Juan José, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.
- Pérez, Luño, Antonio-Enrique: "Los derechos sociales y su significación actual", en Virgilio Zapatero e Isabel Garrido, *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009.
- Prieto Sanchís, Luis, "Notas sobre la interpretación constitucional" en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 9, Madrid, 1991, p.175-198.
- Tarello, G., *L'interpretazione della legge*, Giuffré, Milán, 1980.
- Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Trads. Francisco Javier Esquiaga Ganuza y Juan Igartua Zalaverria, Fontamara, México, 2003.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. (2013)

