

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 resartarles 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, 2ad. 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 celebración⁸.

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.

Estatal

- 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/revistaCS5/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 menciona, 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*, Giuffrè, 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)

Segunda parte

Los poderes locales y el municipio

Constituyente Permanente, Derecho Procesal Constitucional Local, Poder Legislativo del Estado de Veracruz

Ángel Ramírez Bretón

Planteamiento

El presente apartado, mediante el estudio de la doctrina más especializada y relevante, así como la legislación existente, se 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.

Se 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.

I. Reforma constitucional

Uno de los principales temas de estudio del constitucionalismo mexicano se ocupa del análisis del proceso de reforma de la Constitución Política Federal, son varias las temáticas al respecto: la actuación del poder revisor constituyente, la facultad limitada o ilimitada del mismo, el proceso de aprobación de la reforma Constitucional, por citar los más polémicos. En nuestro sistema jurídico se han ensayado diversos mecanismos de reforma Constitucional, los cuales están dentro del criterio de rigidez propuesto por Bryce al estar caracterizados por sus procedimientos especiales y distintos a la ley común, en la aprobación de las enmiendas de rango constitucional.¹

Los antecedentes sobre este tema, se remontan a la primera Constitución formal en nuestro país, en su artículo 166 el Constituyente de 1824 señaló que las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados

¹ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4a. edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. p. 12.

artículos Constitucionales, la iniciativa debía promoverse ante el Congreso General ordinario a quien le correspondía aprobarlas definitivamente. Concatenado con esto en el artículo 171 se estableció que jamás se podrían reformar los artículos que contenían la libertad e independencia de nuestro país, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los poderes supremos de la federación y de los estados, estableciéndose en la Constitución del 1824, cláusulas pétreas o de irreformabilidad de ciertos principios supremos constitucionales.

La Constitución centralista de 1836, declaró en su artículo primero que no podrían hacerse alteraciones a la Constitución sino pasados seis años de su publicación, cabe señalar que esta Constitución no alcanzó el tiempo requerido de vida para que las enmiendas produjesen, por cuanto al proceso de reforma, en ella se establecía que por iniciativa del Supremo Poder Ejecutivo, los diputados y en ciertas materias las juntas departamentales se podrían iniciar el proceso de reforma Constitucional, siempre con la intervención directa del llamado Supremo Poder Conservador.

Por cuanto hace a la Constitución de 1857, en el artículo 127 se estableció el texto que tenemos vigente con algunos cambios gramaticales, este artículo intentó fortalecer el marco de Estado Federal y la relación entre los Estados y la Federación. El Congreso Constituyente de 1917 ya no discutió acerca del procedimiento de reforma Constitucional, adoptándose como artículo el 135 con muy poca variación de detalles del 127 de la Constitución anterior. Es de hacerse notar que en la Constitución vigente no se analizó a profundidad el problema de reforma Constitucional; acuñando un problema doctrinal a futuro, por cuanto hace el poder reformador: ¿es limitado o ilimitado? Las discusiones teóricas son vastas al respecto, no siendo materia formal del presente estudio, pero lo es el señalar las principales posturas y analizar el papel de los Congresos locales, en específico del Congreso del Estado de Veracruz en torno a la reforma de la Carta Magna de la Federación.

La Constitución actual, prevé la posibilidad de reforma en dos artículos: el 39 por el cual de manera teórica se especifica que el pueblo tiene el derecho de modificar su forma de gobierno y el 135 el que ha servido para reformar más de 400 veces nuestra Norma Fundamental. En México en el proceso de reforma concurren Órganos Constituidos, tanto a nivel federal como en el local y en virtud de su acción sucesiva e independiente, su actuación conforma una rigidez formal en cuanto a las reformas a nuestra Constitución.

En los últimos años,² el Estado Mexicano realizó una de las reformas a la Constitución Política que puede considerarse como las más trascendental de las últimas décadas, ya que se consagró el control de convencionalidad, utilizando un sistema de interpretación integral de las normas en lo que a Derechos Humanos se refiere; además se les reconoció expresamente, así como a las garantías para su

2 El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto conocido como: *Reforma constitucional en materia de derechos humanos*.

protección que se encuentren previstas en diversos instrumentos internacionales que tutelen Derechos Humanos, signados por el Estado mexicano.

Asimismo se presentó la incorporación del principio *pro personae*, también conocido como *pro homine*, es decir la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico que sea más favorable a las personas y a la salvaguarda de sus derechos.

Es de resaltar que en un principio el “proyecto”³, sólo hacía referencia a tratados internacionales que fueran específicamente sobre Derechos Humanos, sin embargo el Constituyente Permanente decidió que cualquier instrumento del que se deriven Derechos Humanos será cubierto de la protección constitucional, incluso si su objeto principal no es la tutela o salvaguarda de ellos⁴. Trayendo con esto una serie de situaciones en cuanto a la modificación a la Carta Magna Federal se refiere, a causa de los tratados internacionales de los que México sea parte, las cuales serán dignas de analizar y no dejar pasar, pero que no son objeto de estudio en el presente.

II. ¿El poder revisor de la constitución es limitado o ilimitado?

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el problema doctrinal por cuanto hace a su reforma, se tornó a las limitaciones o no, del llamado Constituyente Permanente Revisor.

Por cuanto a la teoría del poder revisor limitado, Mario de la Cueva afirma que: “el procedimiento de reforma parcial, como es el artículo 135, solo puede conducir a modificaciones concretas, pero nunca al cambio de los principios fundamentales. De este modo, el poder reformador de la Constitución debe detenerse ante los principios que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo”.⁵

Kart Loewenstein, basándose en el derecho natural, afirma que hay limitaciones para el constituyente revisor, a estas limitaciones las define como intangibles, entre ellas destaca la forma de gobierno, al sistema federal y en algunos casos la reelección. Esto es, asegura la existencia de principios no reformables en la Constitución.⁶

Carl Schmitt, afirma que: “La facultad revisar o reformar leyes constitucionales, es como toda facultad constitucional una competencia legalmente regulada,

3 Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, respecto de la minuta de proyecto de reformas constitucionales en materia de derechos humanos, aprobado por el Senado de la República el 8 de marzo de 2011. Puede consultarse en la Gaceta del Senado visible en la liga <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28832>

4 Nader Kuri, Jorge., *El principio pro homine. Su desarrollo en el contexto de la convencionalidad Internacional y la experiencia mexicana a partir de su incorporación constitucional*, Revista Académica, México, Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle, año XI, número 22, 2014, p. 14.

5 Madrazo, Jorge y Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo V Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa México, México, 2006.

6 *Las reformas demoratorias de la Constitución*, Revista de investigaciones jurídicas, México, Escuela libre de derecho, año &, número 8, 1994, Tomo II p. 602.

es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa.”⁷

En este orden de ideas la argumentación de los diferentes tratadistas por cuanto hace a la limitación del poder revisor se basa en que la soberanía la ejerce pueblo, cuando éste la delega al poder constituyente creador de la Constitución, los representantes están facultados para cualquier toma de decisiones, pero en cambio los poderes permanentes revisores de la Constitución no asumen la representación total de la soberanía, por eso están limitados al ser poderes constituidos. Existen cláusulas intangibles o pétreas que no se deben reformar, pues al hacerlo se modificaría el espíritu del mismo texto constitucional.

Por el contrario los que sostienen la teoría de que el Poder Revisor o Constituyente Permanente⁸ posee facultades para modificar cualquier disposición constitucional, esgrimen que el órgano constituyente revisor es depositario, en plenitud de la soberanía del pueblo para reformar en cualquiera de sus partes a la Constitución.

Entre los que argumentan tal postulado está Georges Burdeau, quien afirma que “aun cuando en una constitución queda especificado que determinadas disposiciones y principios no pueden reformarse, es de cabal discernimiento que cualquier poder constituyente está en opción de poder hacerlo, puesto que el poder constituyente de un día no puede limitar el poder constituyente del provenir.”⁹

En nuestro país, quien con más fuerza ha sostenido esta posición es Tena Ramírez, él sostiene que el Constituyente Permanente es depositario, en plenitud de la soberanía del pueblo, para reformar o adicionar, en cualquiera de sus partes a la Constitución:

por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista Constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para deja a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Rabasa no puede expresarse sino por medio del constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad.¹⁰

Es de significarse que el objeto del presente estudio no es dirimir el problema doctrinal que plantea la reforma constitucional por cuanto hace a la limitación o no

7 Burgoa, Ignacio. *La reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917*, revista de la facultad de derecho UNAM, México, tomo XX, números 79-80, año 10, julio-diciembre de 1980.

8 “Designación confusa existe en la dogmática mexicana respecto al Poder Constituyente Permanente, pues el poder revisor de la Constitución es conocido como Poder Constituyente Permanente; la postura de la Corte al respecto se adhiere a esta doble denominación o ambigüedad terminológica del Constituyente: “Poder constituyente de la Nación. En él radica la facultad suprema de modificar las leyes y las instituciones, sin más límites que los que fijen el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre...” Cfr. Nava Gomar, Salvador O. *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Investigaciones Jurídicas UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, nota 631, p. 204.

9 Cfr. Burdeau, Georges. *Manuel de droit constitutionnel*, 1947, página 59, citado por Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México Porrúa, 1970, p. 115.

10 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México Porrúa, 197, p. 120.

del Constituyente Permanente, empero después de señalar ambas posturas, resulta necesario emitir una opinión:

La soberanía radica y emana del pueblo, fue potestad de éste plasmar los principios rectores de su vida en sociedad en su Constitución Política. La Constitución Política Mexicana, aunque no expresamente, contiene principios básicos rectores, pueden ser llamados intangibles o pétreos, en sí mismos son los que le dan coherencia y vida a la Constitución, considero son los relativos a los derechos fundamentales, principios democráticos y el principio federal; el constituyente revisor es un órgano constituido y que de ninguna manera puede modificar lo determinado por el poder constituyente primigenio, pero en este orden de ideas, resulta indispensable señalar que por las más de 400 reformas que ha sufrido nuestra Constitución, es muy difícil hablar de un espíritu Constitucional Mexicano primigenio.

Hablar de la rigidez constitucional es un tema que no se debe tomar a la ligera, pues resulta necesario que la ley fundamental sea adaptable a las circunstancias de la realidad jurídico-social; dentro de nuestra Carta Magna existen tópicos procesales que resulta necesario adecuar en determinadas circunstancias, también se debe tomar en cuenta que el Estado Mexicano es un importante actor internacional, por lo tanto al suscribir tratados internacionales, se puede ver obligado a modificar disposiciones constitucionales, siempre y cuando éstas no sean de carácter fundamental, todo esto hace que la constitución sea un ente maleable¹¹ pero siempre con mínimos irreformables, que permitan su rango de suprema.

III. Procedimiento de Reforma constitucional

El artículo 135 Constitucional a la letra dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de la Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El procedimiento de iniciativa de reforma Constitucional en general es muy específico, pueden presentar iniciativas los entes jurídicos facultados en la propia Constitución según el artículo 71, esto es: El Presidente de la República, los Diputados y Senadores en sus respectivas Cámaras y las Legislaturas de los Estados si bien no se especifica expresamente en la Constitución el proceso para la iniciativa de reforma Constitucional, la misma sólo hace referencia a órganos constituidos mismos que tienen la facultad de iniciación de ley.

El Congreso de la Unión conoce de la reforma y actúa como órgano legislativo ordinario, con la obviedad que para la aprobación de la minuta de reforma constitucional necesita una mayoría calificada. Es de significar que el Congreso

11 Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición 7// adj. Dicho de un material: Que se le puede dar otra forma sin romperlo.

funciona en cámaras separadas, independientes, en forma sucesiva y no simultánea, esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 Constitucional.

Los Congresos Locales conocen de la minuta con proyecto de decreto de reforma Constitucional, y sí la mayoría de ellos lo aprueba, se regresa al Congreso de la Unión para el conteo correspondiente y éste cuando se tenga la mayoría, declara la aprobación de la reforma y manda a publicar.

IV. Congresos Locales y Reforma Constitucional

Las legislaturas locales tienen en el proceso de reforma a la Constitución una doble intervención, pueden iniciar la reforma y la facultad de aprobar la minuta con proyecto de Reforma Constitucional. La Constitución Federal no dispone nada respecto de la necesidad de una mayoría calificada en los Congresos Locales para la aprobación de la reforma; esto significa que por lo regular, se trata de una simple mayoría de *Quórum*, no hay ninguna especificación para que se apruebe con mayoría especial. Esto conlleva a varios problemas tanto doctrinales como prácticos que analizaremos a continuación.

Según datos obtenidos en la página web de la Cámara de Diputados Federal¹², y confirmados en su fuente original en los Congresos Locales de nuestro país, los datos que se arrojan son los siguientes:

Se hizo una revisión de las 31 Constituciones Estatales, no se encontraron disposiciones normativas que regulen el procedimiento y la votación requerida para la aprobación de una reforma a la Constitución Federal.

Al estudiarse las 31 Leyes Orgánicas de los Congresos Estatales, en 29 de ellas no se hace referencia a votaciones relacionadas con modificaciones a la Constitución Federal, tres de ellas establecen para tal efecto: Baja California: Votación nominal; Guanajuato: Lectura del dictamen en la sesión en que vaya a discutirse; Yucatán: Votación nominal. En cuanto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en su artículo 80 se estipula el Procedimiento para la Reforma Constitucional, tanto a la Constitución General de la República, como a la Local, de una forma desafortunada¹³, misma que se transcribe.

“(…) ARTÍCULO 80

El procedimiento para la reforma constitucional es el que se refiere a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la Constitución Política del Estado.

Tratándose de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá observarse el procedimiento señalado en ésta para su trámite.

En el caso de reformas a la Constitución Local, deberá estarse a las siguientes reglas:

I. Se admitirá a discusión la reforma correspondiente por el voto de las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados que integran la Legislatura;

12 Congreso de la Unión, Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx Fecha de consulta 26 de Noviembre del 2014.

13 Se califica como desafortunada, puesto que la redacción de la misma no establece con claridad algún trato especial para las reformas a la Constitución Federal.

- II. De admitirse a discusión se elevará al Pleno el dictamen que presente la comisión de estudio para ser discutido y, en su caso, aprobado;
- III. Para la aprobación de la reforma constitucional se requiere, cuando menos, del voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran la Legislatura;
- IV. Una vez aprobada por la Legislatura la reforma, deberán manifestar su conformidad con ellas, las dos terceras partes de los ayuntamientos del Estado; y
- V. Una vez que se hayan satisfecho las condiciones señaladas en las fracciones anteriores, la Legislatura expedirá el decreto correspondiente y lo remitirá al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación.”

Se analizaron los Reglamentos de las Leyes Orgánicas de los Congresos Locales. Se encontró que 5 no tienen disposiciones normativas sobre votaciones, 12 sólo hacen referencia a la Constitución Local y 3 establecen respecto a las modificaciones a la Constitución Federal lo siguiente: Aguascalientes: Votación nominal; Oaxaca: Darse lectura previa a la asamblea antes de pasar a Comisiones y San Luis Potosí: que no habrá dispensa de trámite.

En atención a estos datos cuantitativos es necesario resaltar la falta de prevención en los Congresos Locales para la concepción de reformas a nuestra Constitución Federal, considerando en la práctica a estas reformas como si fuese la aprobación de leyes simples, se considera que para fortalecer el federalismo y con el fin de hacer contar con un sistema de reformas rígido, resulta necesario que la mayoría que se exige para que el Congreso de la Unión apruebe una modificación a la Constitución, se observe también por las legislaturas locales, a fin de ser congruentes con el contenido del artículo 135, dado que el Congreso de la Unión exige la aprobación de este tipo de reformas con mayoría calificada; las legislaturas locales a su vez, deberían exigir la aprobación también por mayoría calificada.

V. Congreso del Estado de Veracruz y Reforma Constitucional

El trámite legislativo dentro del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para aprobar una Reforma Constitucional es el siguiente:

El Congreso de la Unión remite una minuta proyecto de decreto para una reforma constitucional a la Presidencia del Congreso Local, la Presidencia del Congreso Local envía mediante su Secretaría General la minuta correspondiente a la Mesa Directiva del Congreso, para que ésta a su vez lo turne a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales; esta Comisión emite un dictamen con las consideraciones correspondientes, sin modificar nada de lo remitido por el Congreso de la Unión, el resultado es presentado al Pleno como dictamen con proyecto de decreto, para aprobar la minuta proyecto de decreto que reforma la Constitución Federal. Una vez aprobado por mayoría simple, se remite al Congreso de la Unión.

La fundamentación legal para la aprobación de la reforma Constitucional en el Congreso del Estado es la siguiente:

1. 135 de la Constitución Federal. Facultad otorgada a los Congresos Locales.
2. 33 Fracción XL de la Constitución Local. Esta es una facultad derivada de la Constitución Federal.

3. 18 Fracción XLVII de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Facultad derivada de la Constitución Federal.
4. 38 y 39 Fracción XVII de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Trámite legislativo de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso Local.
5. 61, 62, 65 y 75 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo. Trámite legislativo y elaboración del Dictamen.

En la normatividad del Congreso del Estado de Veracruz no se prevé la reforma Constitucional expresamente, se analiza como si fuese una reforma local común. No hay obligación de una mayoría calificada y el estudio se circunscribe solo a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales; lo cual no parece aceptable, debería ser revisada y analizada por el Pleno.

En el 2010, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado 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 la que se regula el proceso de reformas constitucionales, destacando el establecimiento de una tramitación especial, tratándose de mandatos de la Constitución Política Federal; la reducción del plazo para la aprobación de las reformas por parte de los ayuntamientos, pasando de 90 a 60 días naturales¹⁴, así como el señalamiento expresamente de la afirmativa ficta¹⁵, cuando éstos no se pronuncien al respecto durante el periodo otorgado para ello.

Pero eso, en consideración propia, esto aún no es suficiente; lo anterior podría servir de parte aguas o punta de lanza para proponer un sistema más riguroso en estudio, en cuanto a las modificaciones a la Constitución Política Mexicana se refiere; todo esto se ve necesario en aras de fortalecer el federalismo. En virtud, de los cambios que pueda presentar nuestra Carta Magna a causa de los Tratados Internacionales.

Por lo antes analizado, se considera que es necesario reformar la Constitución Política del Estado de Veracruz así como sus leyes secundarias, con el fin de que el trámite y proceso legal para una reforma Constitucional Federal sea con una mayoría calificada del Congreso Local, así como un estudio más profundo por parte de éste.

Esta reforma tendría su sustento jurídico-constitucional en nuestra Carta Magna atendiendo a su artículo 40, donde se establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental, con la base del principio federal y para ser congruentes con la cláusula de rigidez que contiene el artículo 135 de la Constitución, se podría concluir que la mayoría calificada que se exige para que el Congreso de la Unión

14 Artículo 21 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.

15 Artículo 23 *Ibidem*.

apruebe una modificación a la Constitución, es un principio que debe observarse por las legislaturas locales, esto es, los Congresos Locales deberían requerir de una mayoría calificada para aprobar reformas a la Constitución Federal.

VI. Conclusiones

El tema de reforma Constitucional en México no es algo que se tome a la ligera, si bien durante 70 años después de la vigencia de la Constitución de 1917, no existía en nuestro país un verdadero federalismo, con la actual conformación política, con la independencia e injerencia en decisiones que reclaman los Estados que conforman la Federación y con las tendencias globales del derecho, es indispensable analizar al llamado Poder Constituyente Revisor para lograr que el mismo, cumpla con las expectativas que nuestro país reclama.

Esta reforma serviría, como ya se ha dicho, para fortalecer el federalismo, aunque esto conlleve más tiempo el poder consolidar y aprobar una(s) adición(es) o una(s) reforma(s) a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo hay que considerar que el esfuerzo, tiempo y profundo estudio que se haga de las mismas es necesario, pues el realizar dichas modificaciones a la Carta Magna Federal, afecta de manera suprema los intereses de las personas.

El presente texto solo es un esbozo que muestra una posibilidad para reforzar el principio de Rigidez Constitucional, existen variados estudios al respecto, pero en lo que todos coincidimos es en la necesidad de reforzar los medios de protección constitucional, siendo el de mayor importancia: “el proceso de reforma Constitucional”.

Quiero terminar con una reflexión: México está en un proceso de evolución jurídico-social, que hace imperante la atención y el análisis de su sistema e instituciones jurídicas, es necesario adaptar dichas instituciones al dinamismo social, tanto nacional como internacional, pero siempre salvaguardando los principios fundamentales que le dan coherencia a nuestro sistema jurídico. Para lógralo, tenemos que ser reformistas; entendiendo reformista como: “El revolucionario que ha escogido el camino de la evolución y no el de la violencia”¹⁶. Y con esta percepción, que se hace visible por todos los problemas sociales que derivan en la falta de legitimidad en la actuación del Estado, resulta necesario analizar las fallas en nuestras estructuras y con las herramientas de estudio y consenso, buscar un orden jurídico-social, adecuado a nuestro tiempo y realidad.

Fuentes

- Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 3, Editorial Oxford. México. 2003.
- Burgoa, Ignacio, *La reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917*, Revista de la Facultad de Derecho UNAM, México, Tomo XX, números 79-80, año 10, julio-diciembre de 1980
- Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en Mexico*, 4ta. edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001

16 Paz, Octavio. *Revuelta Revolución y Rebelión. “Corriente Alterna, la Creación Literaria. Ensayo”*. p. 115.

- Carbonel, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en Mexico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, México, 1991.
- Madrazo Jorge y Carbonell Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, México, 2006.
- Nader Kuri, Jorge, *El Principio Pro homine. Su Desarrollo en el contexto de la convencionalidad internacional y la experiencia mexicana a partir de su incorporación constitucional*, Revista Académica, México, Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle, Año XI, Número 22, 2014.
- Nava Gomar, Salvador O. *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Investigaciones Jurídicas UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Paz Octavio, *Reuelta resolución y rebelión, "Corriente Alterna, la creación literaria, ensayo"*, México, Siglo Veintiuno Editores, 30.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1970.
- Las reformas demoratorias de la Constitución*, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, Escuela Libre de Derecho, Año 8, Número 8, 1994, Tomo II. p. 602.
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx/
- Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, respecto de la minuta de proyecto de reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos, aprobado por el Senado de la República el 8 de marzo de 2011. Puede consultarse en la Gaceta del Senado visible en la liga <http://www.Senado.gob.mx/index.php?Ver=sp&Mn=2&Sm=2&Id=28832>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave
- Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de Reformas Constitucionales Parciales
- Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas
- Diccionario Jurídico Espasa, Espasa, España 2005
- Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición.

El Poder Judicial en el Estado de Veracruz. Algunas notas descriptivas

Adela Rebolledo Libreros

Planteamiento

*Cuatro características corresponden al juez:
escuchar cortésmente, responder sabiamente,
ponderar prudentemente y decidir imparcialmente.
Sócrates*

El Poder Judicial representa el equilibrio en todo estado constitucional y estado de derecho; las resoluciones de éste resulta de vital importancia no solo por la administración e impartición de justicia; sino también para una eficaz y eficiente coadyuvancia en la construcción de la justicia social y democracia. En tal contexto, el presente capítulo describe, por principio de orden, uno de los conceptos fundamentales en la ciencia procesal como lo es el proceso, y la jurisdicción. Seguidamente destaca el origen y función del órgano de estado encargado de realizar la función soberana; en tal contexto, se describe a los diversos integrantes del Poder en cuestión; sistema de ingreso, atribuciones, así como las responsabilidades correspondientes; para finalizar con algunas de las metas pendientes necesarias para cumplir de manera eficaz y eficiente con la función primigenia de administrar la justicia.

I. De la jurisdicción

Etimológicamente jurisdicción proviene de la locución latina *iurisdictio, onis*, que significa, *declarar el derecho; o, el poder o autoridad que tiene alguien para gobernar y poner en ejecución las ley es ó para aplicarlas en juicio.*¹

Eduardo J. Couture considera que, *la jurisdicción es una función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cuál, por acto de juicio se determinaría el derecho de las partes con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.*²

1 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1984, t. II, p. 805.

2 Couture, Eduardo, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1980, p. 369.

Caravante define a la jurisdicción como la *potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley*.³ Mortara, por su parte, sostiene que la jurisdicción es la *resolución de un conflicto entre la voluntad subjetiva y las normas objetivas*.⁴ Por su parte, Cernelutti concibe la jurisdicción, como la *justa composición de la litis*.⁵ En tanto, M. Castro la define como, la *facultad conferida al Poder Judicial para declarar el derecho, aplicarlo o hacerlo cumplir*.⁶

Giuseppe Chiovenda sostiene que, es la *función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva*.⁷ Para Gómez Lara, es una *función soberana, a cargo del Estado, que se ejerce por uno de los poderes públicos, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso en concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo*.⁸

Ahora bien, para Piero Calamandrei la función jurisdiccional, cumple una actividad funcional de garantía que el demandante busca en el juez. Espera que este tercero imparcial aplique la ley correctamente. Es decir, garantiza los derechos que puedan alegar cada uno de estos ciudadanos;⁹

Pero también advierte que, del concepto que nos ocupa, no se debe dar una definición absoluta, válida para todos los tiempos y para todos los pueblos.¹⁰

En este punto, es conveniente dejar asentado que la jurisdicción se encuentra comprendida dentro del proceso; toda vez que no puede existir proceso sin jurisdicción, como no puede haber jurisdicción sin acción; esto es, a la jurisdicción y a la acción no se les puede pensar a una sin la otra, por la acción aislada no puede darse, y la función no se concibe sino en virtud del acto provocatorio de la misma.

Por otra parte, es importante destacar que existen divisiones de la jurisdicción fundados en muy variados criterios de clasificación, por ejemplo, en los ámbitos, secular, eclesíástica, común, especial, extraordinaria, civil, penal contenciosa, voluntaria, entre otras; la jurisdicción común es la que imparte el estado a todos sus gobernados, sin acudir a un criterio específico de especialización. En tal contexto, la jurisdicción, como se ha referido, es una función estatal y precisar límites de la misma es plantear el problema relativo a hasta dónde puede llegar, o no, su alcance. Si la consideración es de tipo objetivo, se referirá acerca de los objetos abarcables por la función jurisdiccional y con los criterios que pueden comprender a esos ob-

3 Álvarez Montero, José Lorenzo, *El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Poder Judicial del Estado de Veracruz, Xalapa, Veracruz, 2001, pp. XI y XII.

4 *Ídem*

5 *Ídem*

6 *Ídem*

7 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 24ª edición, tomo V, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1996, p. 48.

8 *Ídem*

9 Calamandrei, Piero, *Instituciones del derecho procesal civil*, Vol. III, Buenos Aires, Argentina, Editorial Ejea, 1986.

10 Álvarez Montero, *ob. cit.*, p. XII.

jetos por lo que este enfoque nos lleva al problema de la competencia. O sea, los límites de la función jurisdiccional en razón de los objetos sobre los cuáles esta función puede recaer.

Los límites subjetivos se enfocan hacia los sujetos de derecho sometidos a la función jurisdiccional. Por regla general la jurisdicción del estado somete a todos los individuos que estén dentro del territorio del estado, y en algunas ocasiones limitadas y excepcionales es posible hablar de una extraterritorialidad de la función jurisdiccional como en el caso de la extradición.

La regla general es que todos los sujetos de derecho que estén dentro de un territorio del estado, son susceptibles de quedar sometidos a la referida función estatal. Sin embargo hay dos excepciones a esta regla: la inmunidad jurisdiccional y el fuero.¹¹

En ese orden de ideas, resulta de igual forma importante abordar el concepto de proceso, el cual se entiende como un conjunto de actos del estado como soberano y de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos que tienden todos a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. En realidad, el proceso jurisdiccional es el conjunto complejo de actos del estado, de las partes y de los terceros ajenos a la relación sustancial. Los actos del estado son ejercicio de la jurisdicción.

Y por supuesto debemos de hablar de una figura de gran importancia que es el Juez, pues es él quien dicta la sentencia en ejercicio precisamente de la función jurisdiccional. Su misión no puede ser ni más augusta ni más delicada: a él está confiada la protección del honor, la vida y los bienes de los ciudadanos. Es el depositario de la confianza del pueblo. Para tal efecto, debe gozar de absoluta libertad para sentenciar en la forma que su criterio y su conciencia le dicten, porque los jueces no tienen más superior que la ley; no se les puede indicar que fallen en su sentido u otro. La función del juez es la de aplicar el derecho, no crearlo, por no ser su tarea legislativa sino jurisdiccional, y sólo puede hacer lo que la ley le permite o concede. La aplicación del derecho es un elevado encargo, y de trascendental relevancia. Por tanto, a quienes se les honra con el privilegio de detentar en sus manos la vara de la justicia, se les exigen ciertas cualidades para que no haya ocupaciones que usurpen un reservado a los mejores elementos humanos. El individuo que tenga el honor de administrar justicia, ha de esmerarse en superarse a sí mismo para estar a tono con la investidura que se le ha entregado; pues la judicatura no es un negocio, sino una forma de vida.

II. El origen constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

De conformidad en lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 1° de la Constitución Política Local, establece, que el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es parte integrante de la Fede-

11 Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, Harla, México, p. 129

ración Mexicana, libre y autónomo en su administración y gobierno interiores. Y en el artículo 17 establece que, el Poder Público del Estado es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como lo recordaremos de la doctrina formulada por Charles-Lois de Montesquieu y Gottfried Wilhelm Leibniz, el poder judicial es el complejo institucional integrado por jueces y magistrados, fundamentalmente, al que se otorga la potestad de administrar justicia en un Estado; cuya nota característica es la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos (juzgar y ejecutar lo juzgado). En el plano práctico se traduce en las siguientes funciones:

- a) ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular;
- b) someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley;
- c) controlar la legalidad de la actuación administrativa; y,
- d) ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e interés legítimos.

Por *exclusividad* se entiende que ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello la potestad jurisdiccional reside en los jueces y magistrados.

En el contexto referido, el Poder Judicial veracruzano es el garante de la constitucionalidad en el Estado, y tiene a su cargo -derivado del mandato constitucional-, como función primigenia, la tarea de administrar justicia en el territorio veracruzano. Y el desempeño de sus funciones, tiene su fundamento en lo establecido por los artículos 55 de la Constitución Local, y 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. Integración y atribuciones del Poder Judicial

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dicho Poder se deposita en:

- I. El Tribunal Superior de Justicia;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. El Tribunal de lo Contenciosos Administrativo;
- IV. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje;
- V. Los Juzgados de Primera Instancia;
- VI. Los Juzgados de Garantías de Adolescentes;
- VII. Los Juzgados de Juicio de Adolescentes;
- VIII. Los Juzgados de Ejecución de Medidas Sancionadoras de Adolescentes;
- IX. Los Juzgados Menores;
- X. Los Juzgados Municipales;
- XI. Los Juzgados de Comunidad; y,
- XI. El Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz.

El Poder Judicial cuenta, además, con un órgano colegiado denominado *Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado*. Los órganos jurisdiccionales en que

se deposita el Poder Judicial del estado gozan de plena autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones.

Con relación a las atribuciones correspondientes, encontramos las relativas a, garantizar la supremacía y control de la Constitución Política del Estado mediante su interpretación y, en su caso, anulación de las leyes o decretos contrarios a ella; proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente; interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente o auxiliar; dictar las medidas procedente para que la administración de justicia sea pronta y expedita; así como, resolver los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales y los juzgados.

a) Del Funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia. De los Magistrados y de las Salas

El Tribunal Superior de Justicia se integra por el número de Magistrados que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial y actualmente son treinta, por el Secretario General de Acuerdos, Secretarios de Acuerdos de Salas, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios Judiciales, Directores de las Dependencias y demás personal.

Por lo que respecta al nombramiento de los Magistrados, este se realiza con un sistema mixto, esto es, el Gobernador del Estado tiene la facultad de proponerlos mediante terna una terna al Poder Legislativo, y es este quien mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Con relación al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Electoral también se realiza mediante un sistema mixto, a diferencia de que estos son propuestos mediante terna que integra el el Tribunal Superior de Justicia en el Estado y presenta al Poder Legislativo, quien mediante las dos terceras partes de los Diputados Presentes de la Legislatura del Estado elige al Magistrado correspondiente.

Los requisitos para ser Magistrados son similares a los que se exigen para ser Juez; y ejercen el cargo durante diez años, los cuáles no son prorrogables, y como servidores públicos tienen responsabilidad política, penal y administrativa; en tal contexto, se encuentran sujetos a juicio político, de procedencia, y de responsabilidad administrativa.

Los Magistrados poseen, entre otras, las siguientes atribuciones: concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones a las que sean convocados por los Presidentes de los órganos a los que pertenezcan; formular los proyectos de resolución que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto; discutir y votar los proyectos de resolución que sean sometidos a su consideración en las sesiones de sus correspondientes órganos; ordenar los engroses de los fallos aprobados, cuando sean designados para tales efectos; admitir los medios de impugnación y, en su caso, los escritos de terceros interesados o coadyuvantes, en los términos que señale la ley de la materia; someter a la consideración de sus respectivos órganos, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables; participar en

los programas de capacitación del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado; participar, cuando no integren Sala o Tribunal, en los programas de visitas a los juzgados del Estado, implementados por el Consejo de la Judicatura; informar a su presidente de sus ausencias temporales no mayores de cinco días; y las demás que expresamente establezcan la Constitución local y las leyes del Estado. Se destaca que los Magistrados en ningún caso se podrán conceder licencias con el carácter de indefinidas, ni tampoco por un tiempo mayor de noventa días naturales durante el período de un año; excepto cuando se trate de cursos de especialización en materia jurídica, cuya duración no exceda de seis meses.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia en las faltas temporales que no excedan de treinta días consecutivos, será sustituido por el magistrado que él designe, pero si excediere de ese término, la designación del Magistrado Presidente interino la hará el Pleno del Tribunal. Es importante mencionar que los Magistrados, en tanto no integren Sala o Tribunal, tienen a su cargo la función de Visitadores Judiciales, con la atribución de inspeccionar el desempeño de los Jueces, Secretarios, Mediadores, Conciliadores y demás empleados de los juzgados, así como el funcionamiento de los mismos, de acuerdo al programa de visitas que implemente el Consejo de la Judicatura y los lineamientos que emita dicho órgano colegiado, sin perjuicio de las atribuciones dispuestas en la Ley para el propio Consejo, con quien deberán coordinarse para el ejercicio de su labor.

El Tribunal Superior de Justicia funciona en pleno y en salas, y se integra con treinta magistrados, otorgándole la Constitución local entre sus atribuciones el ejercicio del control constitucional y por ello el Tribunal Superior de Justicia desempeña la función de guardián del ordenamiento veracruzano mediante dos de sus órganos internos el pleno y la sala constitucional de la cuál nos referiremos a ella más adelante.

El Pleno se integra por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien no integra Sala, y por los Presidentes de cada una de sus Salas, a excepción de la Sala de Responsabilidad Juvenil, las que resolverán en última instancia los asuntos de su competencia. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Pleno deberá reunir a las dos terceras partes de sus integrantes, entre los que deberá estar presente su Presidente. El Pleno posee una extensa competencia y para efectos prácticos se mencionarán solo algunos supuestos de competencia, como lo es el de conocer y resolver las controversias constitucionales que surjan entre: dos o más municipios; dos o más municipios y el Poder ejecutivo o Legislativo, y el Poder Ejecutivo y el legislativo, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado; también es competente para conducir la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia; resolver sobre la responsabilidad administrativa de los Conse-

jeros de la Judicatura; hacer del conocimiento del Procurador General de Justicia, los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos atribuidos a los servidores públicos de la administración de la justicia, entre otras atribuciones. Respecto al Tribunal Superior de Justicia, será presidido por un Magistrado que no integrará Sala. El Presidente será elegido por el Pleno cada tres años, en la primera semana de diciembre, pudiendo ser reelegido por una sola vez; al concluir la gestión enunciada retornará a su adscripción de origen, y en sus faltas no mayores de treinta días será sustituido por el Magistrado que él designe, pero si excediere de este término, la designación del Magistrado Presidente interino la hará el Pleno.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia posee entre sus atribuciones, representar legalmente al Tribunal y al Consejo de la Judicatura y asumir, para los efectos legales procedentes, la representación del Poder Judicial; así como el de velar en todo momento por la autonomía e independencia de los órganos del Poder Judicial y por la inviolabilidad de los recintos judiciales, para lo cual podrá solicitar en caso necesario el auxilio de la fuerza pública, también tiene la facultad de designar como su representante para asuntos concretos a otro Magistrado o servidor público del Poder Judicial.

Ha quedado mencionado que el Tribunal Superior de Justicia funciona en pleno y en salas, y en relación a estas se integra con una Sala Constitucional, cuatro Salas Penales y tres Salas Civiles, cada una de ellas se compone por tres Magistrados, de entre los que se elige a su presidente, el cual deberá de fungir por un año, con la posibilidad de ser reelegido y la Sala de Responsabilidad Juvenil, la cual se integra con un solo magistrado.

La Sala Constitucional es uno de los órganos internos del Tribunal Superior de Justicia, como menciono en las líneas que anteceden, y es precisamente por conducto de esta sala por la que el Tribunal puede desempeñar una de sus muy importantes atribuciones como lo es el de ser guardián del ordenamiento veracruzano tal y como se demuestra con las atribuciones conferidas a dicha sala, la cuál es: conocer y resolver, en los términos de esta ley y de las leyes del Estado, del Juicio de Protección de derechos, 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; conocer y resolver, en instancia única, de las impugnaciones planteadas contra 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 del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público; 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; dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por las demás Salas, 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; teniendo la facultad de desechar de plano las peticiones, cuando se advierta de manera manifiesta que no tiene trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad; y conocer de los demás asuntos que expresamente establezcan la Constitución local, esta ley y las leyes del Estado; cabe destacar que si bien es cierto que la sala constitucional tiene entre sus funciones el de ser un órgano de control constitucional, también es cierto que lamentablemente solo realiza funciones de órgano de control de la legalidad, conociendo sobre las impugnaciones sobre las resoluciones del Ministerio Público para la reserva de la investigación 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.

Respecto de las Salas Penales, éstas son competentes para conocer y resolver de los siguientes asuntos: en última instancia, de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Primera Instancia en asuntos del orden penal, así como las determinaciones relativas a incidentes civiles que surjan en los procesos penales; de conflictos de competencia que se susciten, en la materia, entre los diversos juzgados del Estado; de la calificación de las excusas y recusaciones de los Jueces de Primera Instancia en materia penal; y los demás que expresamente establezcan la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las demás las leyes del Estado.

Las Salas Civiles son competentes para conocer y resolver de los asuntos siguientes: de los recursos de apelación que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Primera Instancia en materia civil, familiar y mercantil en jurisdicción concurrente; del recurso de queja y del juicio de responsabilidad civil, de acuerdo con lo que disponga la ley; de los conflictos de competencia que se susciten, en la materia, entre los diversos Juzgados del Estado; de la calificación de las excusas y recusaciones de los Jueces de Primera Instancia en la materia; y los demás que expresamente establezcan la Constitución Política local, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Estado.

Finalmente, la Sala de Responsabilidad Juvenil se integra con un Magistrado, un secretario de trámite y el personal judicial necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala de Responsabilidad Juvenil tiene la facultad de resolver los recursos de apelación, apelación especial y revisión en los términos previstos en la Ley de Responsabilidad Juvenil. Por lo que respecta al Tribunal Electoral este se compone de tres Magistrados. El Tribunal cuenta con un Secretario de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y el demás personal que permita el presupuesto, mismos que serán nombrados conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del poder Judicial. Cabe destacar que los Magistrados del Tribunal Electoral no serán recusables, pero deberán excusarse de conocer en los juicios en que intervengan, cuando se encuentren comprendidos dentro de los supuestos que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Del Instituto de Formación y Capacitación, Especialización y Actualización

El Instituto de Formación y Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial fue creado mediante la Ley No. 55 que Reforma y Adiciona el artículo 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, publicada el día 26 de febrero de 1987, y cuyo objetivo es, la capacitación, especialización y actualización de todo el personal involucrado en la función de impartición de justicia. En tal contexto, la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior, autoriza mediante oficio número 2226 de fecha 19 de agosto del 2009, al Instituto impartir estudios de Maestría en Derecho Judicial.

Los principios que rigen al Instituto son la *excelencia, objetividad, imparcialidad y profesionalismo*; y pueden establecer programas que contribuyan a principios éticos inherentes a la labor y función judicial, así como al mejoramiento de las técnicas administrativas, programas académicos de educación superior especializada, mecanismo que procuren el fortalecimiento de la investigación, medios que procuren el fortalecimiento de la difusión y la cultura jurídica, fortalezcan el programa editorial para la publicación, divulgación y distribución de escritos jurídicos, así como las bases de cooperación para proyectos de docencia e investigación con instituciones afines del país y del extranjero.

c) De los Juzgados, Jueces y Secretarios

Los Juzgados de Primera Instancia residen en los lugares que acuerde el Consejo de la Judicatura y se integran por los Jueces, Secretarios, Actuarios y el personal necesarios para su funcionamiento, en los términos que disponga el reglamento y que fije el presupuesto. Para ser Juez de Primera Instancia en el Estado se requiere: ser veracruzano y haber residido en la entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos; poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y acreditar las materias del Plan de Estudios del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado, participar en el examen de oposición que se convoque al efecto, satisfacer las cualidades de reconocido prestigio profesional, honradez, capacidad y, en su caso, tener buenos antecedentes dentro del Poder Judicial. De acuerdo al número de habitantes se crearan los Juzgados necesarios en los correspondientes distritos judiciales, por ello cuando haya dos o más Juzgados de Primera Instancia en un Distrito Judicial, se designarán por su número de orden. Los números impares conocerán de la materia penal y los números pares de la materia civil y mercantil en jurisdicción concurrente, es muy importante resaltar que esta clasificación de Juzgados con números pares: civiles y mercantiles e impares: penales, solo es única-

mente para el Estado de Veracruz, pues en cualquier otro Estado podemos encontrar juzgados civiles y mercantiles impares y juzgados penales pares. Cuando haya dos o más Juzgados, conocerán los asuntos que se presenten, por turnos semanales. Cuando en el Distrito Judicial sólo haya un Juzgado de Primera Instancia, su jurisdicción será mixta, esto es civil mercantil y penal. Entre las atribuciones de los Jueces de Primera Instancia son siguientes: conocer los asuntos civiles, familiares; mercantiles en jurisdicción concurrente y penales; así como aquellos en que esta ley y demás leyes aplicables les confieran jurisdicción; conocer, en sus respectivos Distritos Judiciales, de los conflictos de competencia de los Jueces Menores entre sí; los de éstos con los municipales, y de los Jueces Municipales entre sí; así como de los recursos que se interpongan respecto a las resoluciones dictadas por los primeros y, en su caso, de los segundos, conociendo por materia, orden y en forma rotativa; vigilar el trámite de los negocios judiciales, a efecto de que las resoluciones sean debidamente fundadas y motivadas; practicar las diligencias que les encomienden los Tribunales del Poder Judicial del Estado y cumplimentar, previo examen de su legalidad, los exhortos que les dirijan los Jueces de Primera Instancia del Estado y demás Tribunales de la República; visitar periódicamente las cárceles de sus respectivos Distritos, y remitir al Consejo de la Judicatura, dentro de los primeros cinco días de cada mes, una noticia del movimiento de causas y reos habidos en sus juzgados durante el mes anterior, sin perjuicio de otros informes especiales que se les soliciten, esta atribución de visitar las cárceles como la ley establece “periódicamente” es un concepto vago e impreciso, por lo que es poco frecuente que los Jueces realicen dichas visitas a los reclusorios, y con ello muchos de los procesados continúan sin conocer el estado jurídico de su causa penal, y desconociendo físicamente a la persona que encarna la figura del Juez, y el cuál es quién resolverá su situación jurídica, pues existe una gran parte de los procesados que tienen un defensor de oficio, el cuál debido a la gran carga de trabajo resulta insuficiente para atender a todos ellos con la con el tiempo y la diligencia necesaria de un defensor particular.

El Poder Judicial cuenta con Juzgados de Primera Instancia especializados para conocer los asuntos relativos al Derecho de Familia, en los términos que señalan la propia Ley Orgánica y las leyes del Estado. Dichos juzgados se organizan y funcionan, en lo conducente, de igual forma que los demás juzgados de primera instancia y tendrán la misma jurisdicción territorial que éstos. En los Distritos Judiciales en que no existieren juzgados de lo familiar, los juzgados civiles o mixtos de primera instancia desempeñarán las funciones de aquellos, cabe destacar que en el Estado de Veracruz, existen veintiún distritos judiciales, estos son divisiones del territorio del estado en varias circunscripciones que son denominadas partidos, distritos judiciales, o fracciones judiciales, esta división se hace generalmente teniendo en cuenta el número de habitantes, la importancia de las regiones y poblaciones, los medios de comunicación, el distrito judiciales abarca diversos municipios y la población de mayor importancia es denominada *cabecera* del distrito y es la residencia del juzgado competente en toda esa circunscripción, Vera-

cruz es el decimoséptimo distrito judicial y comprende los siguientes municipios Veracruz, Alvarado, La Antigua, Boca del Río, Cotaxtla, Medellín, Paso de Ovejas, Puente Nacional, Soledad de Doblado, Ignacio de la Llave, Tlalixcoyan, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, y Úrsulo Galván, y los municipios designados en primer lugar de cada uno de los distritos judiciales, serán las cabeceras de los mismos. Es importante mencionar que los Jueces de Primera Instancia tendrán bajo su cuidado y estricta responsabilidad los instrumentos o cosas objeto o efecto del delito que les consignen, y los bienes muebles y valores que se les consignen o depositen.

Ahora bien, con relación a los Jueces, estos se dividen por materia y por grado; por materia: Jueces Civiles y Mercantiles, así como Jueces Penales, y Mixtos, esto es, que conocen de ambas materias: civil mercantil y penal; y por grado, se dividen en: de Primera Instancia, Jueces Menores y Jueces Municipales, y de Comunidad. Por lo que respecta a los Jueces de Primera Instancia especializados en material familiar, en la actualidad ya se encuentran funcionando, en algunos distritos judiciales del Estado como lo es el de Veracruz.

La designación de los titulares de dichos juzgados, los jueces, en nuestro Estado el sistema de nombramientos recae en el propio Poder Judicial, por conducto del Consejo de la Judicatura, mediante concurso de oposición.

Los Jueces de Primera Instancia y Menores son nombrados por el Consejo de la Judicatura, mediante concurso de oposición, duran en su cargo cinco años y pueden ser ratificados por un período igual las veces que sean necesarias previa aprobación de los exámenes de actualización que realice el referido Consejo de la Judicatura, siempre que su función haya sido desempeñada con probidad, eficiencia, profesionalismo y que su expediente no tenga notas de demérito.

Los Jueces Municipales son nombrados, también, por el Consejo de la Judicatura, a propuesta de una terna del Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial respectivo, a quien el citado Consejo se la haya solicitado. Duran en su cargo tres años y también pueden ser ratificados por un período igual, las veces que sean necesarias con los mismos requisitos y condiciones que los de primera instancia. Finalmente, los Jueces de Comunidad son designados por el Juez Municipal de su jurisdicción o por el Juez Menor, en su caso, oyendo a la comunidad, y en donde existan etnias se nombra a un integrante de ellas. Duran en sus funciones dos años, al término del cual pueden ser nombrados por una sola vez para un período igual.

Por cuanto hace a los Juzgados Menores, estos se crearon en el año de 1988, con la finalidad de descargar un poco el trabajo de los Juzgados de Primera Instancia, pues la competencia de estos fueron asuntos que conocían los juzgados de primera instancia, pero de cuantía menor en cuanto a la materia civil y mercantil, y en lo que respecta de la materia penal: tipos penales no graves; estos Juzgados Menores residen en los lugares que acuerde el Consejo de la Judicatura y se integran por los Jueces, Secretarios, Actuarios y el personal necesario para su funcionamiento, en los términos que disponga su reglamento y que fije el presupuesto, estos Juzgados tienen la misma jurisdicción territorial que los de Primera Instancia. Los Secretarios de

Acuerdos, así como los de Estudio y Cuenta de los Juzgados Menores, reunirán los mismos requisitos y tendrán idénticas atribuciones que los de Primera Instancia.

Los Jueces Menores deberán satisfacer los mismos requisitos exigidos para ser Juez de Primera Instancia y estarán sujetos a las mismas responsabilidades. Ahora bien, dentro de las atribuciones de los Jueces Menores las mencionares algunas: conocer de los juicios civiles, mercantiles en jurisdicción concurrente y penales en la forma y términos fijados por las leyes; conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre los Jueces Municipales, de sus respectivos Distritos Judiciales; desempeñar las funciones que corresponderían al Juez Municipal en el lugar de su residencia; conocer de los recursos que se interpongan respecto de las resoluciones de los Jueces Municipales de su Distrito; sustituir a los titulares de los Juzgados de Primera Instancia de su Distrito por motivo de recusación o excusa, en los casos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial, siempre que no haya otro Juez de Primera Instancia en ese Distrito Judicial; remitir dentro de los tres primeros días de cada mes, al Consejo de la Judicatura, la noticia del movimiento de los negocios civiles y penales, y las demás que expresamente establezca la referida Ley Orgánica del Poder Judicial, y las demás leyes del Estado.

Los Jueces Menores conocen, en jurisdicción voluntaria, de todos los negocios que ante ellos se tramiten; a excepción de los de materia familiar; las informaciones ad perpétuam que se promuevan para adquirir el dominio de bienes muebles e inmuebles, así como de juicios sucesorio. Se resalta que en la cabecera municipal en la cuál resida un juzgado menor este absorberá las funciones de juzgado municipal. Los Juzgados Municipales deben de residir en las cabeceras de los municipios; o en el lugar que acuerde el Consejo de la Judicatura, el que fijará su número en los términos que disponga el reglamento y que fije el presupuesto. Los Jueces Municipales deben de actuar con un Secretario y, en su caso, podrán habilitar con ese carácter a alguno de los empleados; a falta de éstos, en los asuntos urgentes actuarán con dos testigos de asistencia. Para ser Juez Municipal se requiere: ser mexicano en ejercicio de sus derechos: ser, al menos, pasante de la carrera de Licenciado en Derecho y contar, preferentemente, con título expedido por institución o autoridad facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Teniendo los Jueces Municipales las atribuciones siguientes: conocer de los asuntos civiles y mercantiles en jurisdicción concurrente y penales en los términos que fijen las leyes; conocer de los asuntos penales, cuando habiendo detenido se les deje a su disposición, concretándose en ese caso a resolver la situación jurídica y declarar inmediatamente su incompetencia, para el efecto de enviar la causa al Juez competente; procurar el avenimiento de las partes en los asuntos civiles, absteniéndose de externar opinión sobre el fondo del caso; conocer de los conflictos de violencia familiar en los términos de la ley de la materia; practicar las diligencias que por medio de despacho o exhorto les encomienden, respectivamente, los Tribunales, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Menores, Juzgados Municipales del Estado, los Tribunales Federales y los de otras Entidades Federativas; certificar la auten-

ticidad de las firmas de los convenios, contratos privados y documentos que contengan designación de beneficiarios, otorgados por trabajadores sindicalizados de instituciones oficiales, cerciorándose por sí mismo o por medio de testigos de conocimiento, de que son los interesados los que intervienen. Al efecto, los Jueces Municipales llevarán un libro en el que asentarán constancia de las certificaciones en que intervengan, una a continuación de la otra, el número progresivo que le corresponda y por orden de fechas, constancia que los interesados también firmarán o imprimirán sus huellas, en su caso, en presencia del Juez, asistido del Secretario y en los documentos originales, deberán imprimir el sello en todas las fojas, rubricarlas, firmarlas y asentar el número progresivo, haciendo constar el número de fojas, al igual que en las copias que cotejen con sus originales. Cuando los otorgantes no sepan firmar, deberán imprimir su huella y firma otra persona debidamente identificada, a su ruego o encargo; remitir dentro de los tres primeros días de cada mes al Consejo de la Judicatura, noticia del movimiento de negocios civiles, mercantiles y penales, con copia al Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial al que corresponda; sustituir en el trámite de los asuntos, en su Distrito Judicial, a los Jueces Municipales, Menores y de Primera Instancia, cuando éstos se excusen, asesorados en el último caso por el Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial más próximo; Las demás que expresamente establezcan la Constitución local y las leyes del Estado.

Los Jueces Municipales, en vía de jurisdicción voluntaria, sólo conocen de las diligencias de apeo y deslinde; así como de las informaciones *ad perpétuam*, que se promuevan para acreditar la construcción de inmuebles ubicados en la jurisdicción en que ejerzan sus funciones y las demás que les señalen las leyes. Ahora bien en los lugares en que haya dos o más Jueces Municipales, se designarán por número, debiendo conocer de la materia penal los de número impar y de la materia civil los de número par. Cuando haya dos o más juzgados impares, conocerán de los asuntos que se consignen, por turnos semanales. Cuando sólo haya un Juzgado Municipal, su jurisdicción será mixta.

Por cuanto hace a los Juzgados de Comunidad, estos existen en cada congregación. El desempeño del cargo de Juez de Comunidad debe de ser gratuito. Para ser Juez de Comunidad se requiere: ser mexicano por nacimiento y vecino de la comunidad; contar con 21 años de edad al día de la designación; saber leer y escribir; y gozar de buena reputación. Los Jueces de Comunidad tienen las atribuciones siguientes: practicar las diligencias que le encomienden los Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales; conocer, en casos urgentes y flagrantes, de los delitos que se cometan en su jurisdicción, a efecto de preservar las pruebas y asegurar a los responsables, a quienes pondrán inmediatamente a disposición del Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial o del Municipio; intervenir en conflictos que se susciten entre vecinos de la comunidad, procurando avenirlos como amigable componedor; y las demás que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes del Estado. Los Jueces de Comunidad deberán de actuar con un Secretario que podrá ser accidental o con dos testigos de asistencia.

Por lo que se refiere a los Juzgados para Adolescentes se crean en el número que sea necesario, se organizan y funcionan en lo conducente, de igual forma que los demás juzgados de primera instancia y la jurisdicción territorial la fijará el Consejo de la Judicatura. Los juzgados para Adolescentes se integran por: un Juez de Garantía; un Juez de juicio; y un Juez de Ejecución de medidas sancionadoras. Cada juzgado cuenta con un Secretario de Acuerdos y los servidores judiciales indispensables para su adecuado funcionamiento, nombrados por el propio Consejo de la Judicatura en los términos que fijen esta ley, el Reglamento correspondiente y el Presupuesto autorizado. En los Juzgados de Adolescentes, corresponde: a los Jueces de Garantía: resolver sobre la legalidad de la detención en los casos de consignación con detenido: recabar la declaración preparatoria del adolescente a quien se le impute la comisión de un hecho tipificado como ilícito; aprobar los acuerdos preparatorios del daño o perjuicio; resolver sobre la suspensión del proceso a prueba; resolver sobre la vinculación a proceso del adolescente a quien se le atribuya la comisión de un hecho tipificado como delito; resolver sobre el otorgamiento de medidas cautelares; resolver sobre la admisión de las pruebas en términos del artículo 66 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial; decretar la suspensión del proceso por arreglo conciliatorio en los casos en que proceda conforme a la mencionada Ley; y ejercer las demás atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial o las demás leyes les otorguen. Las atribuciones de los Jueces de Juicio son las siguientes: dirigir el juicio conforme a los lineamientos que establezca la Ley de la materia; dictar las medidas correspondientes; y finalmente las atribuciones de los Jueces de ejecución de Medidas Sancionadoras: controlar la ejecución de toda medida sancionadora se aplique de conformidad con la sentencia definitiva que la impuso, salvaguardando la legalidad y demás derechos y garantías que asisten al adolescente durante la ejecución de la misma; controlar el otorgamiento o denegación de cualquier beneficio relacionado con las medidas sancionadoras; ordenar la cesación de la medida sancionadora, una vez transcurrido el plazo fijado por la sentencia; atender las solicitudes que hagan los adolescentes sancionados y determinar lo que corresponda; visitar los centros de cumplimiento de las medidas sancionadoras del adolescente, por lo menos dos veces al mes; y las demás atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes les asignen.

Para ser Juez de los Juzgados de adolescentes se exigirán los mismos requisitos que para ser Juez de Primera Instancia y además demostrar sus conocimientos sobre la materia, lo que se comprobará con la constancia expedita por el Instituto de Formación, Especialización y Actualización del Poder Judicial. El personal que integre los juzgados de Adolescentes, deberá cumplir los siguientes requisitos: ser veracruzano y haber residido en la Entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos; poseer, al día del nombramiento, título de Licenciatura en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, y contar al menos con dos

años de experiencia en el ejercicio de la profesión; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de un robo, fraude, falsificación, abuso, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y tener conocimientos sobre la materia, lo que se acreditará con al constancia expedida por el Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial.

Por lo que respecta a los integrantes de la Comisión Jurisdiccional de Menores Infractores son nombrados por el Consejo de la Judicatura y duran en su cargo cinco años, al término de los cuales y en atención a su desempeño y correspondiente evaluación por parte del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial, pueden ser nombrados para un período igual, tantas veces como las necesidades del servicio lo requieran.

En relación a los Secretarios, existen dos clases de secretarios de los Juzgados: los Secretarios de Acuerdos, y de Estudio y Cuenta, ambos pueden desempeñar sus funciones en los Juzgados de Primera Instancia, y para ello deberán reunir los requisitos siguientes: ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Poseer al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y haber asistido y aprobado el curso de capacitación del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado.

En el presente apartado se encuentra reservado a las atribuciones de los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia, las cuales son las siguientes: los de Acuerdos: realizar emplazamientos y notificaciones cuando así lo establezca la ley o lo ordene el juez; autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten por los jueces: guardar en el secreto del Juzgado los pliegos, escritos, documentos o valores; recibir las promociones poniendo y firmando constancia de recibido en el original y en su copia, dándole cuenta con las mismas al juez de quien dependan a más tardar dentro del término de veinticuatro horas, a fin de recabar el acuerdo correspondiente; integrar y llevar al día los libros de gobierno del juzgado, bajo su más estricta responsabilidad; redactar los acuerdos y actas en los asuntos que se tramiten, recabando la firma del juez y firmando a su vez dichas actuaciones; vigilar que los empleados del juzgado, cumplan con sus deberes dando cuenta al Juez de las faltas o deficiencias que notaren; distribuir el trabajo entre los empleados, cuidando de que el despacho de los asuntos sea expedito y atender personalmente los negocios que el juez le encomiende; sustituir al juez titular en sus faltas temporales, conforme a lo previsto por la ley orgánica del Poder Judicial; vigilar la exactitud de los datos estadísticos que se rindan; autorizar, previo acuerdo del juez, las fotocopias y las copias certificadas de constancias judiciales que soliciten las partes o quienes tengan personalidad para hacerlo; expedir a la brevedad posible los testimonios de las resoluciones dictadas en la segunda instancia de los asuntos que provengan de los Juzgados Menores y en los Distritos donde no se hayan instalado

éstos, de los Municipales; y las demás que expresamente establezcan la referida ley orgánica y las leyes del Estado.

Tocante a las atribuciones de los Secretarios de Estudio y Cuenta, estos secretarios también son conocidos con el nombre de “secretarios proyectistas”, toda vez dentro de sus atribuciones se encuentra la de formular los proyectos correspondientes que le encomiende el titular del juzgado, siendo este el origen para que en forma coloquial se les conozca como “secretarios proyectistas”, y con ello auxilian en el desahogo de los asuntos que estén para resolución; su atribución principal es la de cumplir, tramitar y practicar todas las diligencias que les encomiende el Juez; así como las que la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Estado le encomienden. Los Secretarios de Acuerdos de los Juzgados de Primera Instancia, tendrán bajo su cuidado y estricta responsabilidad el archivo, mobiliario y equipo de la oficina a su cargo y, en su caso, el control de los instrumentos o cosas objeto o efecto del delito.

Y en relación a los Secretarios de Juzgados Municipales, estos deben ser mexicanos y preferentemente licenciados o pasantes en Derecho y poseen las mismas atribuciones que los Secretarios de Acuerdos de Juzgados de Primera Instancia, con excepción de lo previsto en el artículo 72, fracción XII de la multicitada Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) Centro Estatal de Justicia Alternativa

Un depositario más del Poder Judicial es el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, el cuál es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que en el desempeño de sus atribuciones goza de autonomía de gestión, técnica y administrativa; tiene a su cargo la aplicación de la mediación y la conciliación para la solución de conflictos legales y la obtención de acuerdos reparatorios en materia de justicia restaurativa. Tiene su sede en la Capital del Estado y cuenta con las unidades regionales que determine su Consejo Directivo.

La organización y funcionamiento del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz los establece la *Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. El Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz ejercerá, en su caso, la facultad facilitadora en el proceso instituido por responsabilidad juvenil en los términos que prevé la Ley de la materia.

Este centro nace en virtud de la exigencia que el derecho abarque todas las áreas de la vida social, y ante esto debe de otorgarse seguridad jurídica, con el fin de disminuir los lapsos para impartir justicia, y por ello se implementa los medios alternos para la solución de conflictos; creándose el mismo mediante el acuerdo emitido por el Consejo de la Judicatura el día primero de junio del año dos mil seis, e iniciando funciones en la misma fecha con el nombre de Centro Estatal de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos, con el objetivo de dar lugar a la transición de la cultura del conflicto hacia la cultura de la paz; y mediante reformas

a la Ley orgánica del Poder Judicial de fecha treinta de julio del año dos mil trece se denomina actualmente Centro Estatal de Justicia Alternativa.

Los medios alternativos se aplicarán en materias civil, mercantil, administrativa, de educación; y laboral, en la que el procedimiento se regirá por lo dispuesto en la Ley de Medios para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, lo conducente por la Ley Federal del Trabajo. Tratándose de conflictos laborales competencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, el órgano jurisdiccional, una vez recibida la demanda, la remitirá de inmediato al Centro Estatal, para que se desarrolle el procedimiento de conciliación previsto en la mencionada Ley de Medios y Solución de Conflictos. Las partes podrán transigir aun cuando exista resolución firme.

Es competente también en materia penal y de justicia para adolescentes, en las que tendrán efectos de acuerdos reparatorios; de menores e incapaces, en las que los derechos y obligaciones pecuniarias podrán someterse a los medios alternativos por conducto de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la curatela; una vez presentado el convenio, la autoridad jurisdiccional dará vista al Ministerio Público con el convenio que resulte del procedimiento y procederá a su ejecución; Indígena, en la que los agentes municipales o jueces auxiliares nombrados por la comunidad colaborarán para la aplicación de los medios alternativos, procurando que en la solución de los conflictos se apliquen sus usos y costumbres. En caso de ser necesario, se utilizará la ayuda de un traductor proporcionado por el Estado; y en cualquiera otra, cuando lo soliciten las partes y siempre que el objeto no sea contrario ala moral ni a las buenas costumbres.

Ahora bien, los convenios celebrados en el Centro Estatal, así como los suscritos en los organismos públicos o privados y sancionados por aquél, tendrán el valor de cosa juzgada. Los procedimientos de justicia alternativa interrumpen la prescripción y suspenden el trámite de los procesos judiciales. Dichos procedimientos de mediación, de conciliación y de justicia restaurativa son de carácter confidencial, por lo que el mediador, el conciliador o el facilitador, los representantes o asesores y, en general, toda persona que participe en los mismos, no podrán divulgar los contenidos a persona ajena al procedimiento, ni utilizar los documentos para fines distintos a la solución del conflicto. Se encuentra prohibida la entrega de constancias o documentos que obren en los expedientes radicados.

Se hace hincapié que cualquier persona para evitar confrontaciones y dar solución pacífica a un conflicto, puede acudir a dicho Centro. Los procedimientos de mediación, de conciliación y de justicia restaurativa iniciarán por la remisión del asunto al Centro Estatal, por parte del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional ante quien se plantee el conflicto; o a petición ante aquél de parte interesada con capacidad para obligarse.

Es importante destacar que si bien es cierto que el Centro Estatal de Justicia Alternativa debe de estar integrado por personal capacitado en materias de mediación y conciliación, los cuales son los encargados de atender los asuntos expuestos en dicho centro, y para lograr los objetivos generales y específicos del mismo, lo

cierto es que en la práctica se ha detectado que los servidores públicos encargados de realizar tal función carecen de la sensibilidad necesaria para cumplir con la finalidad y objetivos del referido Centro.

e) Consejo de la Judicatura

Como ya se ha referido anteriormente, se trata del órgano colegiado, encargado de conducir, con excepción del Tribunal Superior de Justicia y del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, y se encuentra integrado por los seis miembros siguientes: El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá; tres Magistrados nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, mediante votación secreta, provenientes; uno del propio Tribunal Superior de Justicia, otro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el tercero del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; un consejero propuesto por el Gobernador y ratificado por el Congreso; y un representante del Congreso. El Consejero propuesto por el Gobernador y el representante del Congreso, deberán satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado y haberse distinguido por su capacidad y honestidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Los Consejeros, a excepción del Presidente, duran en su cargo cinco años, y no podrán ser designados para otro periodo. Los consejeros provenientes de los Tribunales, al concluir su cargo, retornarán a su adscripción de origen. Los Consejeros de la Judicatura, con excepción de su Presidente, serán suplidos, en sus faltas temporales que no excedan de diez días consecutivos, por el Secretario de Acuerdos del Consejo. En todo caso, las faltas mayores a dicho término, sin que medie causa justificada que califique el Presidente del Consejo, se considerarán definitivas. En caso de falta definitiva, se tendrá por concluido el periodo de ejercicio para el que fue nombrado el Consejero de que se trate autoridad competente para resolver sobre la renuncia que presenten los Consejeros de la Judicatura es el Congreso del Estado o, en sus recesos, la Diputación Permanente, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con relación a la competencia que posee el Consejo de la Judicatura, ésta se establece en el artículo 104 de la Ley anteriormente; y entre las atribuciones respectivas podemos referir lo relativo a, conducir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia y del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz; formar, actualizar y especializar a los servidores públicos del Poder Judicial; incorporar la perspectiva de género y la especialización en derechos humanos de las mujeres y en violencia de género contra las mujeres, así como desarrollar la carrera judicial, la cual se debe regir por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; elaborar su anteproyecto anual de presupuesto de egresos, así como el de los juzgados y órganos del Poder Judicial y remitirlos a su presidente; celebrar sesiones ordinarias una vez por semana; y extraordinarias, cada vez que se requieran, previa convocatoria de su Presidente o a solicitud de cualquiera de sus inte-

grantes; erigir, de conformidad con el reglamento y el presupuesto, el número de Juzgados en las materias que se requieran, determinando la cabecera del distrito o ciudad donde deban residir, y adscribir a los jueces que deben integrar cada uno de ellos; crear, de conformidad con el Reglamento y el Presupuesto del propio Poder Judicial, los juzgados de control de juicios judiciales penales, que tendrán la función de resolver, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos; Atender las observaciones y recomendaciones que le formule el Órgano de Fiscalización Superior, respecto del ejercicio de su presupuesto y el de los juzgados, así como de la administración del Fondo Auxiliar, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial; resolver, previa garantía de audiencia, fundando y motivando su resolución, sobre las quejas administrativas y sobre los instructivos de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial, mediante los procedimientos establecidos la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial, así como por los reglamentos y acuerdos que el propio Consejo dicte en materia disciplinaria, con excepción de los Magistrados de los Tribunales y del personal del Tribunal Superior de Justicia; convenir con instituciones de educación superior, a efecto de que la carrera judicial se desarrolle a nivel de excelencia, y aplicar los exámenes de oposición para ocupar los cargos de Jueces y Secretarios en los Juzgados de Primera Instancia y Menores; investigar y determinar la responsabilidad y sanciones de los servidores públicos del Poder Judicial que, con motivo de irregularidades, denuncien los particulares o le hagan de su conocimiento los Magistrados y Jueces, informándoles de los acuerdos que al respecto tome; desarrollar por conducto del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado, tareas de formación, actualización, investigación, capacitación, especialización e impartición de educación superior a los miembros del Poder Judicial así como de los interesados en ingresar a la carrera judicial. Otra de las atribuciones del Consejo es la de establecer, en el Reglamento correspondiente, los mecanismos de aprobación de los planes y programas de estudio, además de los requisitos de ingreso y promoción, esta atribución es el fundamento de la vida jurídica del Instituto de Formación y Capacitación, Especialización y Actualización, cuyo tema lo hemos agotado en las líneas que anteceden. Cabe destacar que los Consejeros de la Judicatura tienen a su cargo la función de Visitadores de las Salas Regionales de los Tribunales y de los Juzgados. El Consejo de la Judicatura es quién determina el tiempo y lugar de las visitas. Así también el Consejo de la Judicatura con base en las mencionadas atribuciones, tiene las direcciones, jefaturas de departamento y oficinas estrictamente necesarias para su funcionamiento, que fije el presupuesto y con la distribución de competencias que señale el correspondiente reglamento. Así también el Poder Judicial cuenta con una Contraloría General que está a cargo de un Contralor General, quién debe de ser nombrado y removido por

el Consejo de la Judicatura, y sus percepciones serán acordadas con las atribuciones y grado de responsabilidad que se fijen el reglamento interior de dicho órgano.

Sobre el rubro, es importante hacer mención al fondo denominado Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia, es administrado por el Consejo de la Judicatura y que se ejerce bajo criterios de estricta racionalidad, disciplina fiscal, contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría y control de gestión que dispongan las leyes de la materia. Los supuestos con los que se integra el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia los establece el artículo 118 de la multicitada Ley Orgánica del Poder Judicial, y menciona en este apartado algunos de ellos: recursos propios constituidos por: el monto de las cauciones que garanticen la libertad provisional y las sanciones pecuniarias de los encausados, ante las Salas y Juzgados, y que sean hechas efectivas de conformidad con las disposiciones legales aplicables; el monto de las cauciones que garanticen la libertad condicional de los sentenciados que se encuentren gozando del beneficio relativo, y que sean hechas efectivas de conformidad con las disposiciones legales aplicables; el monto de las cantidades otorgadas para obtener los beneficios de la conmutación de las sanciones y de la suspensión condicional de la condena, que se haga efectiva en los casos previstos por el Código Penal; las multas que por cualquier causa impongan las Salas o los Jueces; los rendimientos que generen por los depósitos que se efectúen ante los Tribunales Judiciales; el producto de la venta de los objetos o instrumentos materia del delito, que sean de uso lícito, en la forma y términos previstos por el Código Penal.

IV. De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial

Finalmente se aborda el tema de la Responsabilidad en que pudieran incurrir los Servidores Públicos del Poder Judicial, pues en todo estado democrático debe de existir un sistema que haga responsable a un servidor público, que con su actuación cause daños a terceros, viole un ley administrativa o actualice una conducta de relevancia para el derecho penal, en ese orden de ideas el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 76 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave establece el fundamento para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Y tratándose de los Servidores Públicos del Poder Judicial la regulación de tal Responsabilidad la establece la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en el título octavo. Se inicia con los Supuestos en los cuáles un servidor público podrá incurrir en responsabilidad; así como sus Consecuencias, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial los servidores públicos integrantes de el, serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones que les impongan la mencionada ley y demás leyes del Estado, conforme a los supuestos y consecuencias previstos en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. En ese orden de ideas los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, civil, y administrativa.

Así también se establece que los Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura sólo pueden ser removidos de conformidad con lo dispuesto por el Título Quinto de la Constitución Política del Estado y la legislación aplicable. Los Magistrados serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe. La Ley Orgánica del Poder Judicial menciona algunos de los supuestos en que los Magistrados y Jueces, además de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado, podrán incurrir en responsabilidad administrativa: que admitan demandas o promociones de quien no acredite su personalidad conforme a la Ley, o desechen, por esa deficiencia, unas y otras de quienes la hubieren acreditado debidamente; admitan fianzas y contrafianzas en los casos que prescriban las leyes, de personas que no acrediten suficientemente su solvencia y la libertad de gravámenes de los bienes que sirvan para ello; no presidan las audiencias de recepción de pruebas y las juntas y demás diligencias para las que la ley determina su intervención; no concurren, sin causa justificada, al desempeño de sus labores oficiales durante las horas reglamentarias, o dentro de su horario de trabajo se ausenten al desempeño de otras actividades ajenas a la función que les corresponda; no muestren a las partes, sin causa justificada, cuando lo soliciten.

Por lo que respecta a los Secretarios y empleados del Poder Judicial, además de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el reglamento interior del Consejo de la Judicatura, algunos de los supuestos en que incurrirán en responsabilidad administrativa son los siguientes: no envíen sin causa justificada oportunamente las ejecutorias a los juzgados correspondientes; no remitan sin causa justificada al archivo al terminar el año, los expedientes cuya remisión sea forzosa, conforme a la Ley; no concurren a la hora reglamentaria al desempeño de sus labores; no atiendan oportunamente y con la debida corrección a los litigantes; practiquen embargos, aseguramientos y retención de bienes o lanzamientos de personas o corporaciones, que no sean las designadas en el auto respectivo; y las demás que señalen las disposiciones aplicables en la materia.

Ahora bien, pueden denunciar la comisión de las faltas imputables a los servidores públicos del Poder Judicial: los Magistrados, Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales, así como las partes en el juicio en que se cometieren; también pueden hacerlo los abogados patronos y los defensores, en los casos de responsabilidades provenientes de hechos u omisiones cometidas en el juicio en que intervengan. En materia civil, siempre que tengan título profesional expedido y registrado ante autoridad legalmente facultada para ello; y finalmente el Ministerio Público en los negocios en que intervenga, la víctima o el ofendido en las causas penales y, en general, quien tenga conocimiento de las faltas.

Una vez presentada la queja por la que se denuncie la comisión de alguna falta imputable a los servidores públicos del Poder Judicial, la tramitación de la misma se sujetará a las formalidades a que se refiere el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las cuáles son las siguientes: presentar el escrito de denun-

cia ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Consejo del Judicatura, según corresponda, dentro de los treinta días naturales siguientes al que tengan conocimiento de la falta; ofrecer, en su escrito de denuncia, los medios de prueba con los que se trate de demostrar la existencia de la conducta denunciada; y ratificar el escrito de denuncia ante la Secretaría de Acuerdos del Consejo de la Judicatura o el órgano que éste designe, dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación. Cabe destacar que si la denuncia no cumple con alguna de las formalidades que se exigen como lo es presentar la denuncia por escrito, ratificar la misma, ofrecer medios de prueba o trate cuestiones de naturaleza jurisdiccional, se desechará de plano y se notificará personalmente al denunciante. Pero si la denuncia cumple con lo señalado anteriormente, el Presidente del Tribunal o el Consejo, según corresponda, procederá de la manera siguiente: formará el instructivo de responsabilidad correspondiente, notificará al denunciado, dentro de los tres días hábiles siguientes a la admisión de la denuncia, sobre la materia de ésta, haciéndole saber su derecho de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación y, de no hacerlo, se tendrá por presuntivamente confeso de los hechos contenidos en la queja; y efectuará la investigación de los hechos denunciados.

Y de ser fundada la queja, se procederá a imponer las sanciones correspondientes, las cuáles se impondrán según la gravedad de las mismas, a través de una resolución debidamente fundada, resultando dicha redacción ser imprecisa y con ello violentado el principio de certeza jurídica contenido en nuestra Carta Magna, en virtud de no establecerse cuáles son las conductas consideradas como graves no graves; no obstante a lo anterior, se destaca que no existe un reglamento disciplinario y de sanciones aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial, a pesar de que ha sido motivo de mencionarlo como una metas para la modernización del Poder Judicial.

Cuando la queja resulte infundada, por haberse conducido con temeridad, mala fe, sin causa justificada, o sin prueba, se impondrá a los promoventes una multa hasta por el equivalente a noventa días del salario mínimo general vigente en la capital del Estado, que se hará efectiva a través de la oficina de Hacienda del Estado, sin perjuicio de que, de estimarse pertinente, se dé vista con lo actuado al ministerio público, para el ejercicio de sus funciones. El importe de la multa ingresará al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.

Para concluir sobre este relevante y fascinante tema de la función jurisdiccional y organización judicial realizada por el Poder Judicial cito las siguientes palabras del ilustre procesalista Piero Calamandrei cuando se refirió al proceso como instrumento de justicia: *Afortunada coincidencia es la que se verifica cuando entre los dos litigantes el más justo sea también el más hábil: pero cuando en ciertos casos (y quiero creer que en raros casos) esa coincidencia no se dé, puede ocurrir que el proceso, de instrumento de justicia, creado para dar razón al más justo, pase a ser un instrumento de habilidad técnica, creado para dar la victoria al más astuto.*

Y con nitidez el concepto del Juez:

El juez es el derecho hecho hombre; sólo de este hombre puedo esperar en la vida práctica la tutela que en abstracto me promete la ley; sólo si este hombre sabe pronunciar a mi favor la palabra de la justicia, podré comprender que el derecho no es una sombra vana; porque si el juez no está despierto, la voz del derecho queda desvaída y lejana, como las inaccesibles voces de los sueños.¹²

V. Algunas reflexiones finales

En tenor del diseño organizacional planteado; la experiencia que como Abogada Litigante poseemos, y sabedores de que una de las atribuciones del Poder Judicial del Estado es la de dictar las medidas procedentes para que la administración de justicia sea pronta, expedita y completa, en dicho contexto estamos en condiciones de referir que el Poder Judicial del Estado ha realizado esfuerzos para modernizar la administración de la justicia, ejemplo de ello es el diagnóstico y encomiendas establecidas en *el Plan de Modernización del Poder Judicial 200-2010* (no existe otro plan mas reciente) mismo que posee metas ambiciosas, algunas de ellas cumplidas en el área de infraestructura pues se han construido edificios dignos para quienes administran justicia, como lo es el edificio "C" del inmueble que alberga el Palacio de Justicia en el Estado, y en dicho edificio se ubican las oficinas de la Presidencia del H. Tribunal Superior de Justicia, de la Salas del Tribunal, del Consejo de la Judicatura, de la Secretaria de Acuerdos, el Instituto de Formación, Capacitación, Especialización, y Actualización; así como el Centro Estatal de Justicia Alternativa. Con relación a la profesionalización en el año 2014 se impartieron diversos cursos de actualización para el personal del Poder Judicial, en la modalidad de diplomados como lo son: Diplomado en Juicios Orales Mercantiles, Diplomado en Derecho Civil, ambos en coordinación con el INAPOD; Diplomado en Derecho Familiar, impartido en coordinación con la Universidad Cristóbal Colón de la ciudad de Veracruz, resaltando la necesidad impartir cursos técnicos; jurídicos; psicológicos; y, humanísticos para desempeñar un trato digno, empático y respetuoso con los ciudadanos que acudan a los órganos jurisdiccionales.

No obstante a la obtención de varios logros y metas cumplidas, existen algunas que aún no se han cumplido; por ello, considero que para satisfacer la demanda de administrar la justicia pronta y expedita se deberá de:

- a) Expedir el reglamento disciplinario y de sanciones;
- b) Establecer la visitaduría judicial para la supervisión del adecuado funcionamiento de los juzgados de primera instancia, menores y municipales, toda vez que actualmente dicha función la lleva a cabo el Consejo de la Judicatura por conducto de los Magistrados visitantes que designe.
- c) Establecer un sistema de reclutamiento y selección de personal acorde al perfil de impartición de justicia, e introducir un sistema de evaluación de desempeño y estímulo de los servidores públicos.

12 Piero Calamandrei, *El proceso como un juego. Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen II.

d) Instaurar en la totalidad de los distritos judiciales el Sistema de Juicios Orales, debiéndose en consecuencia construir los inmuebles necesarios para tal fin. Finalmente, debe existir una verdadera carrera judicial, además de establecer un sistema de ingreso y ascenso en los puestos de la judicatura, el titular del órgano judicial debe de estar protegido y rodeado de una serie de garantías, las cuáles deberán de ser de orden económicas, sociales, y de independencia.

Fuentes

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Medios Alternativos para la solución de Conflictos en el Estado Libre y Soberano de Veracruz, de Ignacio de la Llave.

Bibliografía

Álvarez Montero, José Lorenzo, *El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Poder Judicial del Estado de Veracruz, Xalapa, Veracruz, 2001.

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 24ª edición, tomo V, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1996.

Couture, Eduardo, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1980.

Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, Harla, México, 1990.

Piero Calamandrei, *El proceso como un juego. Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen II.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1984, t. II.

Páginas web

<https://www.pjeveracruz.gob.mx>

El Poder Ejecutivo de Veracruz en el contexto federal

Enrique Córdoba Del Valle

I. Marco introductorio

En el terreno de la teoría constitucional es común definir al modelo federal a partir del reconocimiento de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal; sin embargo, hay quienes afirman que esto no es necesariamente válido,¹ es decir, que entienden al federalismo como la relación entre dos órdenes de gobierno: la federación y los estados, dejando consecuentemente a los municipios, subsumidos en el régimen interior de los estados, puesto que constituyen la unidad territorial básica de su formación.

El argumento de lo anterior se desprende de la interpretación literal de diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 43, que al enunciar a los estados que son parte integrante de la federación, excluye a los municipios. El Artículo 115, que se refiere a “los Estados de la Federación”, los que a su vez tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. El Artículo 124, que únicamente reserva a los estados y no a los municipios, aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales.

Sin entrar al debate del modelo federal mexicano, me parece claro que en México no es posible sostener que un modelo estatal se pueda configurar sólo a partir de uno o dos órdenes de gobierno, pues los Artículos 40, 41 y 115 constitucionales, legalizan y legitiman la existencia de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, al prescribir que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, que los estados pueden darse su propia Constitución con plena autonomía, que implica a su vez, el respeto absoluto a la Constitución federal, y que los estados tendrán como base de su división territorial al municipio libre.

Bajo ese contexto no es de extrañarse que la referencia al orden federal esté íntimamente ligada al orden estatal y éste a su vez al municipal; sin embargo, debo asentar aquí que la pretensión de estas notas apuntan al análisis de una de las instituciones esenciales del estado y que, aun cuando existe en los tres niveles de go-

¹ KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, 3ª ed., Ed. Blume, España, 1979, pp. 183 y 186. En el mismo sentido puede verse MEDINA AGUIAR, José Luis. “El federalismo mexicano: Hacia una agenda republicana”, en *Quórum*, 2ª Época, Año VI, N° 53, Mayo de 1997, México, 1997, pp. 25-36.

bierno, cada una adquiere, dentro del marco legal que le es propio, su particular jurisdicción.

Me refiero al Poder Ejecutivo de los estados, que si bien reproduce en buena medida el esquema federal, presenta a diferencia de aquél, sendas particularidades que es necesario destacar.

II. Las entidades federativas

Las entidades federativas aparecen en el sistema jurídico mexicano como instancias de decisión autónomas, dentro de las respectivas competencias que le marca la Constitución general, y debido a que son “un eslabón muy importante en la cadena de vínculos que configuran la vida republicana”,² juegan un papel de gran trascendencia como partes integradoras del estado federal, pues participan de manera activa en la formación de la voluntad federal. Esta participación debe conducirnos a considerar a los estados, no como “meras subdivisiones gubernamentales que únicamente sirvan de correas de transmisión de las órdenes unilaterales del poder central”,³ sino como partes que canalizan su participación a través de la representación política, es decir, mediante la participación directa en las tareas legislativas.

En este sentido, la Constitución les permite intervenir en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reformas a la Constitución general. De acuerdo con el Artículo 71 Constitucional, a las legislaturas de los estados compete el derecho de iniciar leyes o decretos. Según el Artículo 120, los gobernadores de los estados deben publicar y hacer cumplir las leyes federales; y el Artículo 135 dispone, que para que pueda reformarse la Constitución federal se obtenga, entre otras, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, esto es, de 17 entidades federativas por lo menos.

Como puede verse, estas disposiciones representan el escaso margen, legislativo y administrativo, en el que pueden participar los estados; por ello es necesario que a las entidades federativas les sea reconocido un grado mayor de autonomía, en esos y otros ámbitos, como el tributario, sobre todo porque en los últimos años “se ha venido acrecentando la fuerza centralizadora de los órganos federales en detrimento de la autonomía económica de los estados”.⁴

En los primeros años de vida constitucional, a partir de 1917, la hegemonía revolucionaria del estado, surgido de los procesos iniciados en 1910, siempre implicó una visión centralista del papel del gobierno y de su acción sobre la sociedad,⁵ por ello es que hubo necesidad de centralizar el poder, para evitar la irrupción de caudillismos regionales que obstaculizaran la pacificación del país y el logro de la integración nacional; pero es entre los años treinta y sesenta cuando,

2 Burgos García, Enrique. “El federalismo, el municipio y la cuestión social”, en *Cuadernos de Derecho*, Año 2, Vol. XV, Nº 13, Julio 1995, ABZ Editores, México, 1995, p. 68.

3 Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996, p.87.

4 Hamdan Amad, Fauzi y otros. *Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824*, LV Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1993, p. 42.

5 Salazar C., Luis. “Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política”, en *México a fines de siglo*, Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993, p. 345.

ante el desarrollo nacional, se agudizó la necesidad de que las instituciones tuvieran una connotación marcadamente centralizada. Por ejemplo, la expropiación de los bienes de las compañías petroleras, a través de la cual se creaba riqueza nacional que permitía un florecimiento de la economía mexicana, propició que el gobierno federal se atribuyera los recursos y centralizara en sus manos la posibilidad de conformar una nueva Nación.⁶

En los años setenta, se puede avizorar un cierto despertar de la ciudadanía y por ende, una mayor concientización, pues se empiezan a conformar sociedades regionales en las entidades federativas que reclaman el reconocimiento de la responsabilidad de las decisiones que les afectan. Durante los años ochenta, lo característico fue el cambio constante, pues se mantuvo como eje estratégico la modificación de la relación entre estado y economía, y su vinculación con el exterior. Las entidades federativas sólo observaron cómo se articulaban los programas gubernamentales que hicieron crisis en 1982, ante la cual empezaron los ajustes económicos a través de pactos y concertaciones entre los sectores productivos que, en conjunto con diversas políticas internas y factores externos, propiciaron para 1987 un crecimiento muy lento que hasta 1990 empezó a consolidarse.⁷

En síntesis, cuando menos en la segunda mitad del siglo XX se ha dejado sentir un fuerte proceso de expansión del poder central en perjuicio de las entidades federativas, lo que ha originado una creciente absorción de facultades por parte de la federación, en detrimento de los estados.

A las entidades federativas, les toca hoy:

expresar en sus Constituciones la revalorización del modelo que quieren que sea su sociedad, así como la perspectiva de participación federal democrática en lo que se refiere a las decisiones del país, de tal manera que pudiera hablarse en México de un verdadero constitucionalismo local o provincial.⁸

III. El Ejecutivo Local y la Administración Pública

El principio político e histórico de la división de poderes, acuñado por Montesquieu y recogido por los textos constitucionales del mundo, reviste en México fundamental importancia, al congregarse en el estado un supremo poder federal que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en los términos que establece la propia Constitución.

De esta manera, el Artículo 116 constitucional dispone que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Este Artículo enuncia reglas

6 Cantú Díaz, David. "Estructura patrimonial del Estado", en *La modernización del Derecho Mexicano*, Valdéz Abascal, Rubén y José Elías Romero Apis (Coordinadores), Porrúa, México, 1994, p. 360.

7 Provencio, Enrique. "El claroscuro de los 80: la década en la perspectiva del desarrollo", en *México a fines de siglo*, Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993, p. 225.

8 Armenta López, Leonel Alejandro. *Op. cit.*, p. 117.

mínimas de organización que deben seguir los estados, en relación con el principio de la división de poderes.

Para el caso del Poder Legislativo, establece la integración de las legislaturas locales con diputados elegidos bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como la proporcionalidad que debe existir entre el número de representantes en las legislaturas y el número de habitantes en el estado, entre otros aspectos.

Por cuanto hace al Poder Judicial de los estados, éste se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones, en las que se garantizará, al igual que en las respectivas leyes orgánicas, la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, entre otros aspectos.

Finalmente, el referido Artículo 116 organiza al Poder Ejecutivo local bajo las siguientes normas:

- a) Duración en el cargo de gobernador, no mayor a seis años.
- b) Elección de gobernadores y diputados locales de manera directa y con sujeción a las leyes electorales respectivas.
- c) Imposibilidad de ocupar nuevamente el cargo de gobernador, cuando éste se haya adquirido por elección popular, ordinaria o extraordinaria.
- d) Algunas reglas prohibitivas en relación con la sucesión del gobernador.
- e) Requisitos mínimos de nacionalidad, residencia y edad para ser gobernador, entre otros.

En resumen, la figura del gobernador del estado “al igual que sucede con el presidente de la república en relación con los demás poderes del centro, es la institución jurídica, social y política más importante de los estados; la vida de las entidades federativas, en lo que tiene de propio, gira en torno a él”.⁹

Como responsable de conducir la administración pública del estado, el gobernador se auxilia, en el despacho de los asuntos que legalmente le competen, de ciertas dependencias y entidades, expresamente reguladas por la ley y con atribuciones fijadas por la norma. En el caso de Veracruz, el Artículo 50 de la Constitución Política local se encarga de organizar la administración pública a través de dos sectores: el centralizado y el paraestatal.

Para el caso del sector centralizado, los órganos administrativos que lo componen están íntimamente entrelazados, en sentido vertical, respecto del titular del Ejecutivo, en virtud de que priva como principio básico el de “jerarquía administrativa” que consiste en el orden y grado que guardan entre sí los órganos superiores e inferiores, estructurados o agrupados por grados o categorías;¹⁰ y en sentido horizontal, si se toma en cuenta la colaboración estrecha que debe privar entre ellos.

La norma secundaria local que organiza al Poder Ejecutivo es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado, para la que la administración pública centraliza-

9 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, 2ª ed., México, 2006, p. 422.

10 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001. p. 738.

da se compone de diversas Secretarías de Despacho, de la Contraloría General, de la Procuraduría General de Justicia y de la Coordinación General de Comunicación Social.

De acuerdo con la Ley Orgánica referida, el gobernador del estado se auxilia, para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos, de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobierno;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Finanzas y Planeación;
- Secretaría de Educación;
- Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad;
- Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario;
- Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente;
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Turismo y Cultura;
- Secretaría de Protección Civil;
- Contraloría General;
- Procuraduría General de Justicia; y
- Coordinación General de Comunicación Social.

Cada una de las dependencias enunciadas contará con un titular, que a su vez, estará auxiliado por subsecretarios o sus equivalentes, directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, entre otros, cuando así lo señalen sus respectivos reglamentos internos y lo determinen sus presupuestos.

Particular relevancia tiene la figura del ministerio público, de quien algunos juristas consideran debe ser autónomo e independiente del Poder Ejecutivo. El ministerio público, en la persona del Procurador General de Justicia, forma parte integrante del Poder Ejecutivo, y en términos de lo dispuesto en el Artículo 52 y siguientes de la Constitución local, se convierte en el órgano responsable de procurar y vigilar el cumplimiento de las leyes, así como de ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, y las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

Para el caso del sector paraestatal, éste alberga una multitud de organismos de naturaleza jurídica diversa. En este rubro entran los establecimientos públicos, las empresas de economía mixta, las comisiones, las corporaciones, las instituciones de crédito, los fideicomisos y algunos otros tipos de entidades.¹¹

El sector paraestatal veracruzano, que se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos, juntas y demás organismos auxiliares, aun cuando conserva su propia es-

¹¹ *Ídem.*, p. 741.

estructura para funcionar, goza de autonomía de gestión, administra sus propios recursos y posee su propia personalidad jurídica; independiente del estado, sí se encuentra sujeto al control del Ejecutivo aunque en términos diferenciados respecto de la administración centralizada.

La naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, es que su creación se da, ya a través de ley o decreto del Congreso del Estado, ya a través de decreto del titular del Ejecutivo. Por regla general, el objeto que se persigue con ellos, es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o bien, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De manera expresa, las empresas de participación estatal son aquellas en las que además, el gobierno estatal, o uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal, considerados conjunta o separadamente, aportan o son propietarios del 51% o más del capital social; y en donde el mismo Gobierno del Estado tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, así como designar al presidente, al director, al gerente, entre otros.

Los fideicomisos públicos en cambio, son entidades creadas por ley o decreto, se constituyen con recursos que conforman la Hacienda Pública del Estado y se organizan, de acuerdo a su normatividad interior, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en la realización de actividades prioritarias de interés público.

La norma veracruzana excluye de estas consideraciones, como órganos paraestatales, a la Universidad Veracruzana y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, las que se regirán por sus leyes específicas. Así también el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Órgano de Fiscalización Superior, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, en cuanto organismos autónomos del estado, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones.

IV. El gobernador del estado

Función unipersonal

La historia política de México, justificada o no, consigna hasta cierto punto la repetición de las estructuras federales en los estados. Tan es así que, “las características que rodean a los titulares de los poderes ejecutivos, en las entidades federativas están actualmente delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 prevé para la Presidencia de la República”,¹² o de otro modo, “los lineamientos estructurales básicos del órgano ejecutivo o administrativo de la federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos o

12 Gámiz Parral Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 2003. p. 325.

administrativos de los estados miembros, ya que sería ilógico, por no decir absurdo, que sus principios fundamentales ambos tipos de órganos estuviesen configurados de manera diferente”.¹³

En el caso del Ejecutivo en México, éste se deposita en un solo individuo. Nuestra historia da cuenta de cómo en el sistema republicano federal de 1824, que acabaría con el sistema monárquico hereditario, se concibió originalmente a un Supremo Poder Ejecutivo, que fuese el resorte de la autoridad política y depositario de toda la fuerza nacional,¹⁴ pero auxiliado por un vicepresidente en quien recaían todas las facultades y prerrogativas del presidente, en los casos de imposibilidad física o moral del mismo.

La figura del vicepresidente desapareció con las siete Leyes Constitucionales de 1836. En esa fecha se creó el Supremo Poder Conservador, prototipo del régimen central, pero el Ejecutivo se mantuvo depositado en un supremo magistrado denominado Presidente de la República. Antonio López de Santa Anna desaparecería después, en 1843, al Supremo Poder Conservador, conservando al Ejecutivo como ente unipersonal y con derecho de veto.

La razón para no volver a incluir la figura de la vicepresidencia en México, en aquella época, era sin duda frenar el surgimiento de divisiones ideológicas y políticas que traerían consigo pronunciamientos y desórdenes que desencadenarían en levantamientos locales y provinciales. Otero aconsejaría, entre otras cosas, la supresión del cargo de vicepresidente, que establecía la Constitución de 1824, porque éste siempre sería “el rival vencido del Presidente”¹⁵ y consecuentemente su adversario.

En el ámbito local, Veracruz dispone en su Constitución Política que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado Gobernador del Estado. No se tiene noticia de que alguna entidad federativa haya tenido “poderes ejecutivos plurales o colegiados, es decir, depositados en un cuerpo de individuos que simultáneamente ejerzan las funciones gubernativas o que se vayan sucediendo periódicamente en el ejercicio efectivo del cargo.”¹⁶

Es posible que el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo se deba a una profunda costumbre ancestral, pues “de las épocas indígenas y colonial heredamos un ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el presidente contemporáneo, de poderosa fuerza jurídica y política”.¹⁷

Por estas razones, coincido con quienes expresan, lo mismo a nivel federal que estatal, que “resulta obvio el eliminar la posibilidad en el futuro de que en al-

13 Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 935.

14 Sánchez, Prisciliano. *El Pacto Federal del Anáhuac*, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, N° 6, CEN-PRI, México, 1987, pp. 12 y 13.

15 Presenta datos interesantes Costeloe, Michael P. *La primera República Federal de México 1824-1835 (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente)*, Tr. Manuel Fernández Gasalla, FCE, México, 1975, p. 437 y ss.

16 *Ídem.*, p. 327.

17 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op.cit.*, p. 727.

guna constitución estatal se incluya un poder ejecutivo colegiado, en virtud de que la unidad en este poder ya ha pasado a ser una regla del sistema político mexicano".¹⁸

Requisitos para ser gobernador

Si bien el orden normativo mexicano y en particular, el veracruzano, regulan por separado los requisitos que debe cubrir quien aspire a ser el titular del Poder Ejecutivo estatal, no existe discordancia entre ellos, pues las leyes electorales no pueden rebasar lo que les prescriben los ordenamientos constitucionales.

En ese sentido, a nivel federal se disponen tres requisitos esenciales: para ser gobernador constitucional de un estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección, y tener un rango mínimo de 30 años de edad.

En particular, la Constitución veracruzana, fija como requisitos para ser gobernador del estado, los siguientes:

- Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Contar con residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;
- Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;
- No ser servidor público del estado o de la federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al gobernador interino ni al sustituto;
- No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;
- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y
- Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

La prohibición para los servidores públicos del estado o de la federación en ejercicio de autoridad, así como la extensiva a los militares en servicio activo o con mando de fuerzas, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.

Elecciones

La actual elección de los gobernadores de los estados será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, así lo dispone la Constitución federal. Este mecanismo no siempre fue el mismo en Veracruz, pues la Constitución de 1825 disponía, que corresponde a los diputados "nombrar los depositarios de

18 Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 328.

los poderes ejecutivo y judicial, ya sea propietarios o interinos”,¹⁹ situación que se eliminó en la Constitución de 1857 que ordenó la elección popular y directa.

A partir de entonces, como lo establece ahora el Código Electoral estatal y siguiendo lo que marcan las Constituciones federal y estatal al respecto, el gobernador del estado es electo por mayoría relativa y voto directo en toda la entidad. De lo contrario, por elección indirecta, podría llegar a la gubernatura una persona, en ausencia del titular, sin consulta a la ciudadanía, siempre que dicho mecanismo esté previsto en el propio texto constitucional.

Otros casos que salen de la regla para la elección de Gobernador del Estado están establecidos en las Constituciones federal y estatal. En el primer caso, está previsto que el Senado de la República puede declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. En estos casos, el nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Tal disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

En el ámbito de la Constitución local, ante la posibilidad de falta absoluta del Gobernador del Estado, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en funciones, se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente, y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un gobernador; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones, procurando que la fecha señalada coincida, si es posible, con la de las próximas elecciones a diputados.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Diputación Permanente nombrará, desde luego, un gobernador provisional, y convocará a sesiones extraordinarias, para que la Legislatura expida la convocatoria a elecciones de gobernador, en los mismos términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de gobernador ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso se encontrase en sesiones, elegirá al gobernador sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la diputación permanente nombrará un gobernador provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, para que, erigido en Colegio Electoral, haga la elección de gobernador sustituto.

El gobernador provisional podrá ser elegido por el Congreso como sustituto.

19 Gidi Villarreal, Emilio y Luz del Carmen MARTI DE GIDI, *Las Constituciones de Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1986, pp. 11 y 42.

El ciudadano que hubiere sido designado gobernador provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta de gobernador, en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta de gobernador, para cubrir a la cuál fue designado.

El gobernador sustituto, el interino, el provisional o el ciudadano, que bajo cualquier denominación hubiere sido designado gobernador, para concluir el período en caso de falta absoluta del Constitucional o que supla las faltas temporales de éste, no podrá ser electo para el período inmediato siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Finalmente, una vez que por cualquier mecanismo resulta electo el Gobernador del Estado, se procederá a tomar la protesta formal ante el Congreso del Estado, ante la diputación permanente en los recesos de aquél, o, en su caso, ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, en los términos siguientes:

“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado y las Leyes que de ambas emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación y del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y si así no lo hiciere, que la Nación y el Estado me lo demanden”.

En el supuesto de que al iniciar el período constitucional no se presentare el gobernador electo, o la elección no estuviere hecha o declarada, se encargará el Ejecutivo, en calidad de gobernador interino, a quien designe el Congreso, convocando a elecciones extraordinarias, las cuales deberán realizarse en un plazo no mayor de un año, a partir del inicio del período constitucional.

Duración en el cargo

Hoy no se discute que el periodo de gobierno federal y estatal es de seis años; sin embargo, durante algún tiempo las Constituciones de los estados establecieron que la duración en el cargo de gobernador debía ser de cuatro.

En la Constitución Veracruzana de 1825 se disponía que “El Poder Ejecutivo residiría en el Gobernador del Estado, el cual duraría en su encargo cuatro años y no podría ser reelecto hasta pasado un periodo”.²⁰ Esta consideración prevaleció en la Constitución de 1857 e incluso hasta la Constitución de 1917 el “gobernador conservó el mismo periodo de 4 años en su cargo pero se reimplantó la reelección una vez transcurridos dos periodos, en 1943 se restableció la no reelección.”²¹

Esto no solo sucedió en Veracruz, sino que se reprodujo en buena parte del país, hasta que en 1928 se incrementó el periodo presidencial a seis años, y los estados iniciaron su propia actualización constitucional para homogeneizar sus periodos afines con el presidencial.²²

20 *Ídem.*, p.11.

21 Aguirre Moreno, Judith, “Evolución del derecho constitucional Veracruzano”, en *Derecho Constitucional Estatal, Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 13.

22 *Cfr.* Arteaga Nava Elisur, *Op. cit.*, p. 426.

De entonces a la fecha, por mandato constitucional, los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. En el caso de Veracruz, el periodo de seis años se inicia el primero de diciembre siguiente a la fecha de la elección del gobernador.

Durante el periodo en que se es gobernador, existen ciertos impedimentos a la luz de nuestra Carta Magna: los gobernadores no pueden ser electos diputados federales en sus respectivos estados, aunque se hubiesen separado definitivamente de sus puestos; de igual modo no pueden ser Presidente de la República a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

No reelección

La no reelección es uno de los principios fundamentales republicanos, histórico-políticos, consagrado en nuestras Constituciones políticas, que tiene por objeto garantizar la renovación periódica de las personas en los puestos de elección popular y evitar de esta manera el continuismo de las autoridades o la permanencia indebida de los gobernantes.

Lo que se perseguía era poner fin a los cacicazgos políticos del siglo XIX amparados en la Constitución de 1857, sin embargo, fue hasta 1917 cuando a partir del triunfo revolucionario se estableció formalmente el principio de la no reelección.²³

En el caso veracruzano, está prevista en el artículo 44 de la Constitución Política y se traduce en que los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ya ordinaria, ya extraordinaria, por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Este principio rector se ha convertido en “una de las bases que han configurado nuestro actual sistema político y una de las causas más importantes de la estabilidad de que ha gozado por más de cinco décadas”,²⁴ pues en nuestra entidad federativa fue hasta 1943 cuando se estableció la no reelección.²⁵

Para este efecto la Constitución Política mexicana señala que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección y con 35 años de edad, cumplidos.

23 *Ídem.*, p. 427.

24 *Diccionario de Derecho Constitucional*, Miguel Carbonell (Coordinador), Porrúa, México, 2002, p. 423.

25 Aguirre MORENO, Judith, *Op. cit.*, p. 12.

Atribuciones

La doctrina mexicana ha expresado que el gobernador de un estado es el encargado de velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos para la construcción de obras y prestaciones de servicios.²⁶

Algunos autores han intentado clasificar las funciones de los gobernadores de los estados y han propuesto las siguientes:

- a) Facultades políticas;
- b) Delegación política;
- c) Facultades políticas no delegables;
- d) Facultades administrativas;
- e) Delegación administrativa;
- f) Obligaciones y responsabilidad política del gobernador; y
- g) Competencia administrativa del ejecutivo.²⁷

De alguna manera, por su naturaleza formal y material, las facultades de los ejecutivos locales pueden ser clasificadas en administrativas, legislativas y jurisdiccionales.²⁸ Veamos.

Facultades administrativas. Son aquellas que tienen como finalidad, “emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que su ‘telos’ estribe en resolver ninguna controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa o dirimir algún conflicto”.²⁹

En Veracruz, por ejemplo, la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se encargan de enunciar, entre otras, las siguientes atribuciones a cargo del Gobernador del Estado:

Facultades generales de administración, que identifican al Ejecutivo como “el principal propulsor de todo aparato administrativo, a través de acuerdos, decretos, o resoluciones de carácter concreto individualizado”.³⁰ Así aparece, por citar sólo una, la que se refiere a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, así como la Constitución local y las leyes que de ella emanen, lo que concuerda fielmente con la prescripción federal de que los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; de ahí que para algunos, “los gobernadores no son exclusivamente los titulares de los poderes ejecutivos estatales sino que según la Constitución federal son también funcionarios federales”.³¹

En este rubro también se cuentan las facultades de nombramiento y remoción de servidores públicos de la administración pública, siempre que ello no corresponda a otra instancia.

26 Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 337.

27 Witker Jorge, *La administración local en México*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, p. 71.

28 *Cfr.* Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.*, p. 731 y ss.

29 BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 165.

30 Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.*, p. 732.

31 Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 334.

Facultades legislativas. Son aquellas cuyo objeto es la realización de actos de autoridad, abstractos, impersonales y generales, como la participación en el proceso legislativo, por la que el Ejecutivo participa como iniciador de leyes o decretos, con atribución de vetarlos bajo ciertas condiciones, complementando dicho proceso con el acto de la sanción y promulgación. Igualmente encontramos la intervención del Ejecutivo como legislador, ejerciendo su facultad reglamentaria y la posibilidad de convocar a referendo o plebiscito, entre otros.

Facultades jurisdiccionales. Éstas tienen el propósito de resolver alguna controversia, o corregir algún problema. Aquí se incluyen las que se refieren al auxilio para hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales, por citar sólo una.

Responsabilidades

A partir del 3 de febrero de 2000, la reforma integral a la Constitución Política de Veracruz incorporó algunas innovaciones de suma importancia para la vida estatal. Una de ellas, la responsabilidad del Gobernador del Estado, quien durante el ejercicio de su cargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso por la comisión de delitos graves del orden común, y por los demás delitos y faltas podrá ser acusado, conforme a las leyes respectivas, al concluir su mandato.

Por lo que hace al juicio político, la Constitución veracruzana señala que el Gobernador del Estado, y algunos otros servidores, podrán ser sujetos de juicio político, por los actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho.

Las sanciones que en su caso podrán recaer, tanto al gobernador como a los demás funcionarios, pueden ser destitución del servidor público y su inhabilitación hasta por diez años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público del estado o de los municipios. La exigibilidad de la responsabilidad política es durante el período en el cual el servidor público ejerce el empleo, y en ciertos casos, dentro del año siguiente a partir de que concluya su mandato.

Por cuanto hace al procedimiento, en realidad no existen reglas claras que hayan sido definidas por la norma federal, a pesar del intento recogido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el caso de Veracruz, la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia expedida en 2006, sienta las bases para advertir, por lo menos, que no es posible permitir, por ningún medio ni autoridad, que se violenten nuestras instituciones republicanas y federales.

Bibliografía

Aguirre Moreno, Judith. "Evolución del derecho constitucional Veracruzano", en *Derecho Constitucional Estatal, Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, ANDREA Sánchez, Francisco José de (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford, 2ª ed., México, 2006.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001.

- Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Burgos García, Enrique. "El federalismo, el municipio y la cuestión social", en *Cuadernos de Derecho*, Año 2, Vol. XV, N° 13, Julio 1995, ABZ Editores, México, 1995.
- Cantú Díaz, David. "Estructura patrimonial del Estado", en *La modernización del Derecho Mexicano*, Valdéz Abascal, Rubén y José Elías Romero Apis (Coordinadores), Porrúa, México, 1994.
- Carbonell, Miguel (Coordinador). *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002.
- Costeloe, Michael P. *La primera República Federal de México 1824-1835 (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente)*, Tr. Manuel Fernández Gasalla, FCE, México, 1975.
- Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001.
- Gámiz Parral Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 2003.
- Gidi Villarreal, Emilio y Luz del Carmen Martí De Gidi. *Las Constituciones de Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1986.
- Hamdan Amad, Fauzi y otros. *Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824*, LV Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1993.
- Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, 3ª ed., Ed. Blume, España, 1979.
- Medina Aguiar, José Luis. "El federalismo mexicano: Hacia una agenda republicana", en *Quórum*, 2ª Época, Año VI, N° 53, Mayo, México, 1997.
- Provencio, Enrique. "El claroscuro de los 80: la década en la perspectiva del desarrollo", en *México a fines de siglo*, Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993.
- Salazar C., Luis. "Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política", en *México a fines de siglo*, BLANCO, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993.
- Sánchez, Prisciliano. *El Pacto Federal del Anáhuac*, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, N° 6, CEN-PRI, México, 1987.
- Witker Jorge. *La administración local en México*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

La Constitución Política 2000 del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Ministerio Público

José Lorenzo Álvarez Montero

1. Constitución Política 2000 y el Ministerio Público

El espíritu innovador del Gobernador Miguel Alemán Velasco promovió una reforma integral al orden jurídico veracruzano, cuyos primeros resultados, en lo que a nuestro tema corresponde, se encuentran en los Artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política 2000 del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público en las reformas introducidas al Código de Procedimientos Penales en la entidad.

La renovada Constitución Política para el milenio que hoy vivimos hizo a Veracruz el estado que perfecciona y da eficacia cualitativa al régimen representativo, popular, democrático y de derecho, a través de la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito; reconoció nuevos y mayores derechos humanos con un escenario de desarrollo inimaginable a través de su juicio de protección; reafirmó y consolidó la autonomía de la Universidad Veracruzana; estableció la equidad de la representación en el Congreso del Estado; dotó de mayores atribuciones al órgano legislativo y al Poder Judicial y acota las atribuciones del Poder Ejecutivo, promoviendo así, un sano equilibrio de poderes; profesionalizó la administración pública; promovió un saludable principio para las finanzas públicas; fortaleció el municipio libre, dotándolo de mayores atribuciones, lo mismo que a la Comisión de Derechos Humanos; transformó en Instituto la Comisión Estatal Electoral; creó el Órgano Superior de Fiscalización; dio vigencia efectiva y jerarquía a la Constitución local por medio de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, la acción por omisión legislativa y creó la Sala de Control Constitucional para conocer del juicio de protección de derechos humanos, de las mencionadas acciones, controversias y omisiones e impugnaciones a las determinaciones del ministerio público, introdujo el referéndum para la reforma o abrogación de la Constitución y transformó de manera substancial el Ministerio Público, institución que es objeto del presente estudio.

Los referentes innovadores no significan desde luego, y por desgracia, su plena observancia y desarrollo.

Importantes instituciones y principios han sido olvidados, renegados y violados. Sin embargo otros han tenido absoluta vigencia.

Sobre el particular es indispensable señalar que, siendo el estado de Veracruz el motor de los cambios constitucionales en las entidades del país, a partir del año 2000, desafortunadamente para los veracruzanos, varios de esos estados han avanzado más en sus nuevas instituciones que nuestra entidad, tal vez parte de ello se deba a la falta de voluntad política para perfeccionar el cambio.

Sin embargo, corresponde a Veracruz, el honor de haber introducido en México, antes que cualquier Constitución la local incluyendo la federal, la regulación de los Derechos Humanos.

Efectivamente, sólo por mencionar el tema que promovió el cambio de paradigma de control constitucional e introdujo el control de convencionalidad, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 sobre “los derechos humanos”, once años antes la Constitución de Veracruz, los consignó en su Artículo 4 con un proyecto de ampliación de dichos derechos a través de la teoría de los derechos en penumbra. Éste entre otras múltiples innovaciones.

Una de esas innovaciones es la referente al ministerio público regulado en los Artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

2. Síntesis histórica-constitucional del Ministerio Público

A fin de mostrar una síntesis histórica de la institución en el estado de Veracruz, considero oportuno señalar, que la Constitución Política local de 1848, fue la que en el Artículo 57, menciona por primera ocasión al ministerio fiscal, integrándolo, como a nivel federal, al Poder Judicial y por esta razón, los requisitos del fiscal eran los mismos que para ser Magistrado, lo que en el siglo XXI daría lugar a diversos problemas precisamente por desconocer el origen y evaluación de tan relevante cargo público.

Por su parte, la Constitución de 1871 dedicó a la institución los Artículos 90, 91, 95 y 96, ampliando y precisando lo relativo a las funciones de Procurador del Estado. El Artículo 96 señalaba: “El fiscal, además de las funciones propias de su cargo, desempeñará las de Procurador General del Estado, y en los casos de recusación, excusa, enfermedad u otro impedimento análogo de algún magistrado, y de los que deban suplirlo, integrará la sala de 2ª. Instancia, siempre que no tenga que ejercer su ministerio en el negocio de que se trate.”

Aunque en términos generales, las disposiciones anteriores se repitieron, con algunas variantes, en los Artículos 95, 96 y 101 de la Constitución Política de 1873.

Fue durante la vigencia de esta Constitución que surgió el Ministerio Público en el estado de Veracruz-Llave.

Efectivamente, el 29 de septiembre de 1896 se reformaron los Artículos 95 y 101 de la Constitución mencionada, para incorporar en el primero la figura del Procurador sustituyendo a la del fiscal, así como aumentar el número de magistrados. Así, el precepto quedó en los siguientes términos:

“Artículo 95: El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de nueve magistrados propietarios, nueve supernumerarios y un Procurador General. Su periodo constitucional será de cuatro años...”

En tanto en el Artículo 101, además de mencionar al Procurador General de Justicia, reconocer al Ministerio Público con la función específica de velar por la exacta observancia de las leyes de interés general e incorporar los agentes del Ministerio Público, dejando a la Ley Orgánica correspondiente lo relativo a las atribuciones de dichos agentes, los requisitos que deberían cubrir y la duración en su cargo.

Esta Primera Ley Orgánica del Ministerio Público consta de cuarenta y seis Artículos distribuidos en catorce Capítulos cuyos rubros son los siguientes: Capítulo I. De los funcionarios del Ministerio Público, su nombramiento y calidades; Capítulo II. De las funciones del Ministerio Público; Capítulo III. Del Procurador General; Capítulo IV. De los agentes del Ministerio Público; Capítulo V. De las correcciones disciplinarias; Capítulo VI. De la toma de posesión del cargo y protesta; Capítulo VII. De las incapacidades para ser Agente del Ministerio Público; Capítulo VIII. De la suspensión y separación de los funcionarios del Ministerio Público; Capítulo IX. De las obligaciones de los Agentes del Ministerio Público; Capítulo X. De las renunciaciones y excusas; Capítulo XI. De las licencias; Capítulo XII. De las exenciones; Capítulo XIII. De la residencia de los funcionarios del Ministerio Público; y capítulo XIV. Disposiciones Generales.

Conforme a la ley se formularon los dieciocho iniciales nombramientos de Agentes del Ministerio Público con duración de nueve meses, que se expidieron para estar adscritos a los Juzgados Primeros de Primera Instancia de Veracruz Puerto, Orizaba, Xalapa, Córdoba y Coatepec, con un salario cien pesos mensuales; y a los Juzgados Mixtos de Primera Instancia de Tuxpan, Minatitlán, Huatusco Acazacan, los Tuxtlas y Papantla, con un salario de ochenta y tres pesos treinta y tres centavos, mensuales y; a los Juzgados Mixtos de Primera Instancia de Misantla, Zongolica, Jalacingo, Tantoyuca, Ozuluama, Chicontepec y Cosamaloapan, con un salario de setenta y cinco pesos mensuales.

La asignación de los Ministerios Públicos correspondía tanto a la división cantonal del estado, como a las cabeceras de los distritos Judiciales.

De este modo la primera Ley Orgánica del Ministerio Público se publicó y circuló el 30 de diciembre de 1896.

Las disposiciones constitucionales, establecidas en las reformas de 1896 sobre el Procurador y el Ministerio Público se reiteran en los Artículos 95, 96 y 101.

En el proyecto de la Constitución Política presentado en 1917 por el gobernador Cándido Aguilar a la XXVI Legislatura del Estado en funciones de Constituyente, el Ministerio Público quedó referido en los Artículos 106 y 112, que al ser aprobados pasaron a ser 107 y 108 agregándose, además, un Artículo 109 en los cuales se dispuso que el Ministerio Público, a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés general, será desempeñado en el estado por el Procurador General y los Agentes de dicho ministerio. La Ley Orgánica del Ministerio Público, determinará las atribuciones de los funcionarios que lo forman y los requisitos necesarios

para ser agente, agregándose en el Artículo 108 que: “la Ley organizará el Ministerio Público del Estado, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Procurador General de Justicia. Este funcionario deberá tener las cualidades requeridas para ser Magistrado y presidirá aquella institución”, para culminar con el Artículo 109 que dispuso: Las faltas temporales del Procurador que no excedan de cinco días, serán suplidas por el Agente que él designe; las de mayor tiempo, que no sean absolutas, se suplirán por el Magistrado supernumerario que designe la Legislatura o la Diputación permanente; y en caso de falta absoluta se hará nueva elección por la Legislatura. Si ésta no estuviere reunida, el nombramiento lo hará, con el carácter de provisional, la Diputación permanente.”¹

Los preceptos citados fueron reformados en diversas ocasiones. El 107 según publicación de las Gacetas Oficiales números 530 del 28 de diciembre de 1920; 41 del 5 de abril de 1984 y 14 de 1 de febrero de 1992, el 108, reformado por la Gaceta Oficial 530 de 28 de diciembre de 1920 y, el 109 por las publicaciones en las Gacetas Oficiales número 530 de 28 de diciembre de 1920; 801 de 21 de septiembre de 1922; 95 del 8 de febrero de 1924 y 97 del 13 de agosto de 1932.²

Por lo que se refiere a la Constitución Política 2000 de la entidad, el Artículo 52 otorgó de manera expresa a la institución, atribuciones no sólo de procurar y vigilar el cumplimiento de las leyes y ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, sino además, aquellas que tienen por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito³. Asimismo, la exigencia implícita de revisar y modernizar los procedimientos de averiguación previa para subsanar cualquier deficiencia y mejorar la calidad de dichas investigaciones, ya que la deficiencia de las mismas o los defectos que pudieran detectarse en su integración, podrán ser objeto de revisión mediante la impugnación de las determinaciones de reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y el auto de sobreseimiento resultante del desistimiento de dicha acción.⁴ También debe destacarse el Artículo 33, fracción XX, que en relación con el Artículo 53 constitucional, dispuso que el nombramiento del procurador, hecho por el gobernador sería ratificado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. (El tema del nombramiento del procurador lo trataremos en un apartado especial). Además, el Artículo 54 ordena que el Ministerio Público intervendrá en los juicios que afecten a quienes las leyes otorguen especial protección; y, si el gobernador lo dispone, en los asuntos jurídicos en los que, conforme a la ley, el estado sea parte o se requiera hacer efectivos los derechos a su favor, agregando, que hará efectivas las

1 Los textos constitucionales citados pueden consultarse en “Las constituciones Políticas del Estado de Veracruz y sus Reformas 1825-2000” de José Lorenzo Álvarez Montero, Universidad de Xalapa, 2000, p. 89 y ss.

2 Una lista detallada de todas las reformas a la Constitución Política de Veracruz de 1917 puede consultarse en “Constitución Renovada” de José Lorenzo Álvarez Montero, LVIII Legislatura del Estado, Xalapa, Ver. 1998, p. 28 y ss.

3 En relación con las funciones del Ministerio Público puede consultarse “El Ministerio Público en la Constitución” de Olga Islas de González Mariscal, en ochenta años de vida Constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 431 y ss.

4 Sobre las diversas determinaciones del Ministerio Público consúltese “La investigación ministerial Previa” de Jesús Martínez Garnelo, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 513 y ss.

órdenes de aprehensión y de presentación de personas involucradas en procesos penales, que dicten los tribunales del estado.

3. Adecuaciones de la legislación secundaria a la Constitución Política del Estado

Las disposiciones constitucionales señaladas, requerían la expedición de una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público y la modificación de diversos preceptos tanto del Código de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Civiles, así como los Reglamentos internos de la Institución.

La reforma al Código de Procedimientos Penales fue aprobada por la LIX Legislatura y publicada en la Gaceta Oficial número 7 de 9 de enero del presente año. Dicha reforma derogó el Artículo 134, adicionó el Artículo 141A, el capítulo IV denominado "Inconformidad" al Título Décimo y el Artículo 323.A y reformó el artículo 142.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Código de Procedimientos Penales se indicó que era preciso reconocer que el agente del Ministerio Público, al ser profesional en la ciencia del derecho y contar con la experiencia suficiente en la procuración de justicia, debía recibir la confianza que su función exige y el reconocimiento a su calidad profesional, de manera que disponía de plena capacidad jurídica para decidir, bajo su más estricta responsabilidad, el ejercicio o no de la acción penal. Bajo esta concepción, se derogó el Artículo 134 de dicho ordenamiento, que señalaba que las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal deberían ser remitidas al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de sus agentes auxiliares decidirán en definitiva si debía o no ejercitarse la acción penal, con la finalidad de hacer pronta y expedita la procuración de justicia y eliminar trámites administrativos innecesarios. Disposición, que además, pierde su significado si se atiende al derecho que ahora tienen las víctimas de un delito para impugnar este tipo de determinaciones por medio del recurso de queja que prevé la propia reforma.

Reglamentado en el segundo párrafo del Artículo 52 Constitucional, por las adicciones señaladas al Código de Procedimientos Penales, concediendo a la víctima del delito, ofendido o agraviado los recursos de queja y de inconformidad, resultó que el conocimiento de esas reformas ha sido el principal trabajo de la Sala Constitucional.

Para dar una idea de los citados recursos se ofrece una aproximación a su definición.

- El recurso de queja, es el medio por el cual la persona ofendida por un delito o quien haya presentado denuncia o querrela, podrá impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva o no ejercicio de la acción penal, a fin de que la Sala Constitucional confirme, modifique, y revoque dichas resoluciones.
- Tal recurso deberá interponerse por escrito, dentro de los diez días siguientes a que se le notifique personalmente la resolución, ante el Agente del Ministerio Público que la dictó.

- El recurso de inconformidad es el medio por el cual la víctima de un delito podrá impugnar las resoluciones de sobreseimiento dictadas por los jueces, con motivo de las peticiones de desistimiento de la acción penal que formule el Ministerio Público, con la finalidad de que se confirme, modifique o revoque dicho auto.
- El recurso deberá interponerse por escrito ante el juez que dictó el auto dentro de los diez días siguientes a que se le notifique personalmente la resolución.

Corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, como ya se indicó resolver los recursos antes mencionados.

Interpuesto el recurso de queja ante el agente que determinó la reserva o el no ejercicio de la acción penal, deberá remitirlo dentro del término de 72 horas contados a partir de su recepción, con un informe y con las constancias originales tratándose de no ejercicio, y copias certificadas tratándose de reserva que integren la averiguación respectiva a la Sala Constitucional para que ésta dicte la resolución correspondiente.

El agente del Ministerio público deberá conservar los originales de la averiguación previa, únicamente en la hipótesis de la reserva, para que en el supuesto de que aparecieren elementos suficientes para consignar, lo haga de inmediato ante el juez competente, dando aviso a la Sala Constitucional para los efectos legales correspondientes, que podrían ser: dictar una resolución de sobreseimiento, que diera por concluido el procedimiento iniciado con motivo de la queja.

El informe del agente del Ministerio Público no es otra cosa que la argumentación fundada y motivada de por qué se terminó o resolvió reservar la averiguación o no ejercer la acción penal. Tomará la forma de una contestación a la queja interpuesta.

Tratándose del recurso de inconformidad, una vez recibido por el juez que dictó el sobreseimiento, lo remitirá a la Sala Constitucional con las constancias originales que integren la causa respectiva para que dicte la resolución correspondiente.

En cualquiera de los supuestos mencionados, la resolución de la Sala podrá ser de confirmación, de revocación, modificación. Serán de confirmación cuando la Sala esté de acuerdo con la determinación del Ministerio Público; de revocación cuando considere que existen los elementos para consignar o ejercer la acción penal y, de modificación cuando considere que es necesario desahogar ciertas diligencias a fin de perfeccionar la averiguación y dictar la resolución respectiva.

El Artículo 323-A no señala término al juez para la citada remisión, sin embargo, utiliza la expresión “Sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad”, por lo que consideramos que también deberá serlo dentro del término de 72 horas contadas a partir de la recepción del recurso, tomando en cuenta el principio general de derecho que señala: “donde hay la misma razón debe haber la misma disposición.”

Publicada la reforma, el procurador general de justicia giró la Circular No. SP/001/2001, a los subprocuradores regionales de justicia y agentes del Ministerio Público investigadores, adscritos y conciliadores con la finalidad de remitirles la

Gaceta Oficial correspondiente e instruirlos en el debido cumplimiento de dicha reforma. En la parte relativa el procurador ordenaba:

1. Los agentes del Ministerio Público investigador, extremarán el cuidado para cumplir fiel y debidamente las obligaciones precisadas en el Artículo 60 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, especialmente en cuanto concierne a la integración cabal de la averiguación penal previa. Aun cuando no sería posible establecer un tiempo preciso para tal integración y determinación, procurarán hacerlo a la brevedad posible, a fin de evitar rezagos por negligencia.
2. No deben dejar que los secretarios lleven, sin la vigilancia y debido control, la integración de las indagatorias. Las facultades y atribuciones de aquéllos están perfectamente especificadas en las siete fracciones del Artículo 67 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, vigente, y a ellas deben circunscribirse.
3. Las determinaciones de ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la misma o reserva de la indagatoria, deben ser motivadas y fundadas, esto es, no basta relacionar hechos o transcribir declaraciones, pues por motivar debe entenderse razonar sobre por qué las pruebas recibidas son bastantes y suficientes para considerar que están satisfechos los presupuestos del Artículo 135 del Código de Procedimientos Penales, o en su defecto los del Artículo 132 del propio ordenamiento.

A trece años de distancia puede confirmarse que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia ha tenido como principal función, aunque no la única, resolver sobre las impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio y reserva de la acción penal como puede observarse en los siguientes cuadros:

4. Impugnación de las determinaciones del Ministerio Público mediante los recursos de Inconformidad (Artículo 336) y Queja (Artículos 337-341)

Actividades de la Sala Constitucional durante los años 2001-2013.
Impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público
Recurso de queja

2001/ 55 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	1	15	53	36	56	69	38	65	51	64	76	32	556
Resueltos	1	3	19	34	58	51	22	44	84	74	71	40	501

2002/ 31 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	69	87	89	105	122	100	61	103	60	94	59	24	973
Resueltos	71	87	74	135	122	112	42	121	68	84	53	26	995

2003 / 55 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	43	48	35	104	96	79	47	96	54	94	62	60	818

Resueltos	53	39	42	77	107	96	30	104	68	61	85	32	794
A. Directos	6	1	1	2	2	2	0	1	1	7	1	0	24
A. Indirectos	1	3	4	4	3	7	4	6	0	4	8	3	47

2004 / 55 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	75	67	118	76	115	107	29	74	44	71	81	41	898
Resueltos	96	71	114	92	90	102	35	98	43	56	82	25	904
A. Directos	1	1	1	0	2	2	0	0	2	0	0	0	9
A. Indirectos	1	3	8	2	2	2	1	6	6	8	4	2	45

2005	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	78	65	98	98	71	98	68	75	59	52	50	42	854
Resueltos	93	75	86	102	70	83	64	94	83	53	53	23	879
En Trámite	34	24	36	32	33	48	66	47	23	22	19	38	422

2006	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	31	65	73	67	43	50	38	44	57	162	95	35	760
Resueltos	56	51	71	66	55	48	29	60	46	80	141	50	753

2007	Ene	Feb	Mar	Ab	May	Jun	Jul	Agost	Sept	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	63	79	102	72	93	73	44	77	71	78	69	30	851
Resueltos	75	76	106	86	87	80	44	67	79	81	68	19	868

2008	Ene	Feb	Mar	Ab	May	Jun	Jul	Agst	Sept	Oct	Nov	Dic	Tot.
Radicados	65	54	56	96	79	66	31	75	63	71	64	36	756
Resueltos	67	63	58	70	67	65	23	79	60	82	56	30	720

2009	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	61	45	62	53	52	38	15	34	26	32	40	16	474
Resueltos	74	42	62	57	47	45	13	32	27	29	37	14	479

2010	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	44	36	42	40	55	46	19	36	34	20	79	39	490
Resueltos	45	41	42	45	47	56	95	38	29	13	73	44	568

2011	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	39	42	46	67	66	61	25	45	34	38	43	24	530
Resueltos	52	37	48	59	67	66	28	43	36	38	40	23	537

2012	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	55	34	70	67	68	55	27	35	44	49	53	29	586
Resueltos	60	31	63	75	64	58	22	41	43	46	54	20	577

2013	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	60	45	40	75									220
Resueltos	70	53	38	67									228

Tabla- resumen de actividades de la Sala Constitucional durante los años del 2000 al 2012 y lo que va del 2013

AÑO	TOCAS RADICADOS
2000	(no tuvo actividades jurisdiccionales)
2001	484
2002	670
2003	810
2004	896
2005	849
2006	758
2007	852
2008	714
2009	474
2010	491
2011	529
2012	586
2013 (hasta abril)	220
TOTAL	8333

5. Nombramiento del procurador general de justicia

De conformidad con el primer párrafo del Artículo 52 de la Constitución Política del estado de Veracruz, la procuración de justicia está a cargo del Ministerio Público, órgano dependiente del Poder Ejecutivo, cuyas funciones se manifiestan en procurar y vigilar el cumplimiento de las leyes, ejercer las acciones contra los infractores de las mismas, así como las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y las que tiendan a la protección de los derechos de la víctima del delito.

La primera observación al contenido del párrafo citado, consiste en que el Ministerio Público depende del titular del Poder Ejecutivo, cuando por la naturaleza misma de sus funciones, la institución debe ser autónoma, y no depender de ningún poder.

Para precisar: ¿Qué debe entenderse por naturaleza de sus funciones? La investigación de los delitos y la persecución de los infractores de la ley. El problema consiste en que los delincuentes no sólo son los gobernados, sino también los administradores públicos y gobernantes, y como la investigación y la consecuente consignación a los tribunales se atribuye a una institución que depende directamente de un individuo, titular del Poder Ejecutivo federal o local, es muy probable que éste interviniera para presentar inocentes como delincuentes o inocentes a quienes verdaderamente son delincuentes. Por ello la entidad encargada de procurar justicia debe ser autónoma y sus resoluciones o determinaciones sujetos a la jurisdicción y sus integrantes a las responsabilidades respectivas.

Sobre el particular recordemos que el Artículo 42 de la citada Constitución dispone que el Poder Ejecutivo se deposita en *un solo individuo*, denominado Go-

bernador del Estado. Corolario de esto, es que el Ministerio Público depende de una persona que pueda obstruir, enrarecer, nublar o enturbiar su función y dar lugar a constantes inconformidades, dudas y hasta sospechas sobre la rectitud de la actuación del Ministerio Público.

Abundando sobre la necesidad de autonomía del órgano encargado de procurar justicia, es indispensable tener presente que quienes la invocan son o se consideran víctimas de delito, que han sufrido el ilícito por falta de seguridad, por la ineficiencia de la prevención del delito, por el fracaso de la anterior readaptación y actual reinserción social, y exigen como gobernados, que se les haga justicia, por lo que la actuación del Ministerio Público debe ser transparente, sin sospecha de influencia económica o política, sin consigna de ninguna clase, que pudiera pervertir la investigación correspondiente, aspecto que puede eliminarse, en gran medida, con la autonomía y en la designación de personas que cubran requisitos de profesionalidad y moralidad, es decir, no dependencia y desde luego, con las responsabilidades que deben hacerse efectivas al titular de la institución a través de procedimientos claros y sencillos.

Ministerio significa servicio o función que se manifiesta en un conjunto y diversidad de actos conectados entre sí para el logro de un objetivo o finalidad. En tanto que Público, es lo de la comunidad o sociedad. De aquí que unidas las expresiones citadas, el Ministerio Público es el servicio o función que se brinda a la sociedad consistente en vigilar el cumplimiento de la ley, para lo cual ejerce las acciones ya mencionadas.

Este servicio público se proporciona a través de la Procuraduría General de Justicia, entidad jerárquicamente organizada con unidad de mando, la cual está dirigida por el procurador de justicia e integrada, entre otros, por los servidores, que por brindar el servicio señalado, se denominan agentes del Ministerio Público, en sus diversas modalidades; auxiliares, investigadores especializados, conciliadores o adscritos, móviles, itinerantes, auxiliares municipales, visitadores y dictaminadores.

El Artículo 53 de la Constitución Política del estado dispone, como ya se indicó, que el Ministerio Público estará a cargo del procurador general de justicia, que para el ejercicio de sus funciones, contará con los subprocuradores, agentes, policía ministerial y demás personal necesario quienes estarán bajo su autoridad y mando directo, personal de confianza que sólo quien sea procurador puede nombrar ya que entre otras, esa es una facultad indelegable como lo dispone la fracción V del Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia que a letra dice:

Artículo 24. Son facultades indelegables del Procurador, las siguientes:

I. ... IV

V.- Nombrar, otorgar licencia o cesar en sus funciones, libremente, al personal de confianza de la institución.

Sobre el personal que sirve en la procuración de justicia, el Artículo 118 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, señala que la Procuraduría General de Justicia se integra de la siguiente manera:

Un procurador, subprocuradores, directores generales, directores, subdirectores, coordinadores, jefes de departamentos, agentes del Ministerio Público, policías ministeriales de la Agencia Veracruzana de Instituciones, peritos, oficiales administrativos y visitadurías, asignándole además, al procurador, una amplia facultad para crear otras dependencias y organismos, lo que se concreta en la larga lista del Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de 17 de noviembre de 2010, número extraordinario 367.

Del citado Reglamento deseo destacar los argumentos del considerando, relativo a los derechos de las mujeres y que dio lugar a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las mujeres y la Unidad de Género, entre otras muchas oficinas, unidades y áreas.

Que mediante Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* del Estado número extraordinario 73 de fecha 5 de noviembre de 2010, se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que permite que sea el titular del Ejecutivo quien promueva las adecuaciones a la estructura orgánica de la Procuraduría para el cumplimiento de su objeto.

Que para el Gobierno de Veracruz, el respeto y fortalecimiento de los derechos de las mujeres ha sido el eje transversal y prioritario dentro de la administración; al igual que la implementación de campañas de concientización sobre la importancia de la erradicación de la violencia de género e intrafamiliar. De ahí que su atención es una tarea insoslayable que se contempla en el Plan Veracruzano de Desarrollo, dado que la situación de las mujeres veracruzanas amerita consideración especial.

Que debido a que la atención de las víctimas del delito es un tema prioritario, es inevitable impulsar y normar una política de protección a las víctimas, a través de un nuevo sistema de red de protección a éstas, para evitar, en consecuencia, su impunidad.

De ahí que, sea necesaria la creación de una Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres.

Que derivado de los acuerdos y circulares que ha emitido el procurador general de justicia en el ejercicio de sus funciones, se han creado áreas administrativas y agencias especiales del Ministerio Público para proporcionar atención expedita y eficaz en la investigación de los delitos y en la persecución de los delinquentes, que deben ser contempladas en el Reglamento de la Ley.

Que la Procuraduría General de Justicia debe contar con las unidades y áreas que le permitan hacer frente al reto que hoy plantea la Procuración de Justicia.

Por otro lado, al constituir un servicio público, un servicio al pueblo, se justifica que sean los poderes democrática o popularmente constituidos los que participen en el proceso de nombramiento del procurador general de justicia, dándole a cada Poder, Legislativo y Ejecutivo, una atribución precisa y una solución en caso de oposición entre los mismos para tal designación.

Asimismo, para asegurar la autonomía de la Procuraduría, tanto en el nombramiento como en la destitución del procurador, si se llegara el caso, deben participar ambos Poderes.

Así, considerando el peso democrático y político del Poder Legislativo, como órgano de representación popular, reflejo de la pluralidad de los complejos socia-

les, al Congreso corresponde ratificar el nombramiento de procurador hecho por el Poder Ejecutivo.

6. Requisitos para ser procurador

Adentrándonos al proceso para el nombramiento del procurador como titular de la dependencia, tal y como se encontraba el supuesto en la Constitución Política de 1917, y que pasó a la Constitución Política 2000, antes de la reforma, publicada en la Gaceta Oficial del 18 de mayo de 2011, se requerían las mismas condiciones exigidas para ser magistrado, señaladas en el Artículo 58 de la propia Constitución.

El precepto indicado contenía requisitos de carácter positivo y de carácter negativo. Los primeros se manifiestan en los verbos ser, haber, tener, poseer, contar y gozar; en tanto los segundos, se traducen en no haber, no pertenecer, no ser.

Así, las citadas fracciones del Artículo 58, indicaban:

- I. Ser veracruzano y haber residido en la Entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos;"
- II. Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;
- III. Poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso;
- IV. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;
- VI. Los demás requisitos que señale la ley.

Como puede observarse con la citada fracción VI terminaban los requisitos exigidos para ser magistrado y el párrafo siguiente establece prohibiciones específicamente para ser magistrados.

Debió distinguirse entre requisito y prohibición puesto que son dos conceptos diferentes. Por requisito se entiende las condiciones necesarias que deben cubrirse para lograr algo, en el supuesto ser magistrado o procurador; en tanto prohibición significa veto o impedimento para lograr, en el caso el nombramiento del magistrado.

Así, cuando el segundo párrafo del Artículo 53 de la Constitución Política de nuestro estado, disponía, que para ser procurador se debían reunir las mínimas condiciones exigidas, para ser magistrado se refería a las seis fracciones pero de ninguna manera a las prohibiciones.

Sin embargo, el párrafo de las prohibiciones dio lugar a que el nombramiento del procurador se politizara, cuando por las funciones de este alto servidor público, como son las de procurar justicia, debe estar exento de cuestiones partidistas.

Así, por diversas razones se presentaron varios problemas durante las dos últimas administraciones gubernamentales en Veracruz (2004-2010 y 2010-2016).

En el primer caso, la propuesta del gobernador para nombrar a Salvador Michel Rivera, fue rechazada; también la propuesta de Emeterio López Márquez, provocó oposición y posteriormente, en una votación confusa y turbia resultó designado.

Algo parecido sucedió al inicio de la administración 2010-2016, el Maestro Reynaldo Escobar Pérez, se mencionó para procurador y de inmediato se inició la oposición por considerar que al haber ocupado la Secretaría de Gobierno en el sexenio que acababa de terminar estaba impedido para ocupar el cargo.

Para solucionar el problema se nombró encargado de la Procuraduría, en tanto se aprobaba la reforma constitucional que acabó con la confusión y con la interpretación equivocada que se había producido.

Así en la Gaceta Oficial de 18 de mayo de 2011 se modificó el Segundo párrafo del Artículo 53 de la Constitución Política de la entidad precisando los requisitos para procurador.

El precepto dispone:

Artículo 53. ...

Para ser Procurador General de Justicia se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos y no tener ni haber tenido otra nacionalidad;

II. Tener, cuando menos, treinta años cumplidos al día de su ratificación por el Congreso;

III. Poseer, al día de su nombramiento, título de Licenciado en Derecho, con antigüedad mínima de cinco años, expedido por autoridad o institución legalmente constituida;

IV. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución federal y la ley de la materia.

...

De esta manera se superó la discusión bizantina que provocó la reforma constitucional de 1997.

Conclusiones

Considero que por tratarse de una función del estado tan importante, y de un servicio público de enorme trascendencia para la sociedad en los requisitos para ser procurador de justicia, no debe proceder la dispensa, facultad del Congreso del estado que ha sido pésimamente ejercida y reiterar la propuesta de autonomía para la institución del Ministerio Público.

Bibliografía

- Adato, Green, "Victoria; Reforma Constitucional y Penal de 1996", UNAM, México, 2004.
- Álvarez Montero, José Lorenzo "Origen y Evolución del Ministerio Público en el Estado de Veracruz, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Xalapa, Veracruz, México, 2011.
- ; "Marco Constitucional y Legal del Ministerio Público en Veracruz", Editado por el Centro de formación profesional, Procuraduría General de Justicia del Estado Libre y Soberano de Veracruz- Llave, Xalapa Veracruz, 2001.
- ; "El Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1824-2001", Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Veracruz, 2001.
- ; "Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas 1825-2000", Universidad de Xalapa, 2000.
- ; "Hacia una nueva Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave"; Universidad de Xalapa, Xalapa, Ver., 1999.
- ; Revista Presencia, num. 75, año IV, Xalapa, Veracruz, enero 1993.
- Benítez Treviño, Humberto V., *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*, Porrúa, Segunda Edición, México 1994.
- Boletín, Órgano informativo mensual de la Procuraduría General de la República, Enero 2004, 94/12, México, 1994.
- Burgoa O, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, 5 ta edición, México, 2005.
- Carbonell, Miguel (coordinador), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*", UNAM, México 2004.
- Castillo Soberanes, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, UNAM, México, 1992.
- Castro Y Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Porrúa, Décima edición, México, 2008.
- , *La Procuración de la Justicia Federal*, Porrúa, México, 1999.
- , *RÉQUIEM para el Ministerio Público en el Amparo*, Editorial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.
- Diccionario Especializados de los Grandes Civilistas, Editores libros técnicos, Edición Especial, México, 2006.
- Diccionario de la Lengua Española; Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, 2001.
- Fioravanti, Mauricio; *Los Derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*; Trotta, Madrid, 1997.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público, tres ensayos y un epílogo*, Edit. UNAM, México, 2002.
- Flores Polo, Pedro, *Diccionario de términos jurídicos*, Tomo II G-Z, Cultural Cuzco S.A., Perú, 1980.
- Franco Villa, José; *El Ministerio Público*, Porrúa, México, 1985.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Porrúa, México, 1996.
- García Ramírez, Sergio y Adato Green Victoria, *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*, Porrúa, 11 a edición, México, 2004.
- García Valdés; Rodolfo y otros; *Revista mexicana de Justicia*; Nueva Época, número 10, Procuraduría General de la República, México 2000.
- Gobierno Del Estado de Veracruz; Programa de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana, 2011.
- González De la Vega, René, y otros, *La Investigación Criminal*, Porrúa, Segunda Edición, México 2000.
- González Ruiz, Samuel y otros; *Seguridad Pública en México; Problemas, perspectivas y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, serie: Justicia, México, 1994.
- González Samuel, *El sistema de justicia penal y su reforma*, Fontamara, 2da. ed. 2006, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, Décimo Segunda edición, México, 1998.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Senado de la República. LVI Legislatura, México, 1997.

- Labastida, Horacio; *Las Constituciones Españolas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- López Betancourt, *Glosario Jurídico Penal*, Editorial IURE, Colección glosarios jurídico temático, 2ª serie, Volumen 1, México, 2005.
- Mancilla Ovando, José Alberto, *Las Garantías Individuales y su aplicación en el Proceso Penal*, Porrúa, Séptima Edición, México, 1997.
- Martínez Garnelo, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa*, Porrúa, 7 edición, México 2004.
- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, Tomo 2 (D-N), IURE, México, 2006.
- Moreno Hernández, Moisés y otros; *Revista Mexicana de Seguridad Pública; Órgano de difusión académica del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, No.2, Abril-Junio, México, 2000.
- Namorado Urrutia, Pericles; *Las Funciones Esenciales del Ministerio Público*, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, Sistema Nacional de Seguridad Pública Academia Regional del Sureste, México, 2002.
- Ortiz Ortiz, Serafín; *Función Policial y Seguridad Pública*, Mc. Graw Hill, México, 1999.
- Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Practico del Juicio de Amparo*, Porrúa, 5 ta ed., México 1982.
- Pallares, Jacinto; *Organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, Edit. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874.
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, *Observaciones Sobre la Actuación de los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común en la Entidad*, 2004
- Sánchez Sandoval, Augusto; *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*; Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000.
- Sandoval Ulloa, José G.; *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; 2da. edi., México, 2000.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; *Documentos Constitucionales y legales relativos a la función judicial, 1810-1917*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación, México 1997.
- Tena Ramírez, Felipe; *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Décima Novena edición, Porrúa, S.A., México, 2005.
- Thompson Dennis F.; *La Ética política y el ejercicio de cargos públicos*; Edit. Gedisa, serie: política, Barcelona España, 1999.
- Torres Thomas, Lorenzo; *Seguridad Pública y Procuración de Justicia Jurídica*, núm. 27, Universidad Iberoamericana, México, 1997.
- Villanueva Castilleja, Ruth y Labastida Antonio; *La Procuración de Justicia al Servicio de la Víctima de Delito*; Ediciones Delma, México, 1999.

Legisgrafía

- Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Código Penal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Decreto que establece el Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, 2004.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2006.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2010.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, 2010.

La implementación del sistema procesal acusatorio en Veracruz

*Rebeca Elizabeth Contreras
César Augusto García Soberano*

Introducción

Con la evolución de la sociedad se ha observado que nos encontramos inmersos en un mundo cada vez más competitivo y globalizado, en el que hoy en día, tanto las organizaciones públicas como privadas de distintos sectores y de diferentes países, buscan innovar en sus productos, procesos, organización, servicios; los cuales en su conjunto se dirigen a la consolidación de una economía nacional fuerte, capaz de enfrentar los retos sociales preponderantes y, al mismo tiempo, insertarse de manera efectiva en la globalización.

Esta investigación se enfoca específicamente al análisis de los elementos organizacionales y la estrategia organizacional referida a la implementación del procedimiento penal acusatorio en Veracruz. Por tal motivo, se debe analizar si el liderazgo y la cultura organizacional se encuentran alineados bajo una estrategia institucional, que a su vez apoye el desarrollo de la innovación en todas las personas que participan en la operación institucional del sistema penal acusatorio. O en su defecto, si estos elementos (organizacionales) simplemente contienen una estrategia organizacional que no se vincula directamente con la innovación.

Muchos son los elementos que intervienen en el desarrollo de una implementación como es el proceso penal acusatorio, la cual en sí se puede considerar una innovación, sin embargo uno de los elementos más importantes es el modelo conceptual con el cual se asume esta transformación; a partir ello, deberán elaborarse las estrategias pertinentes para conseguir objetivos, metas, inversión para desarrollar programas y generar infraestructura.

Al hablar específicamente del objeto de estudio podemos mencionar que la operación del sistema penal acusatorio en Veracruz se realiza a través de instituciones de carácter público, cuyo funcionamiento se basa precisamente en las labores de: investigación, procesamiento y, decisión jurisdiccional de los hechos que se consideran constitutivos de delito. Al ser un pilar para la impartición de justicia asume, por ende, la responsabilidad de impulsar, apoyar y desarrollar sus actividades en beneficio de los actores del proceso penal.

Es precisamente en las instituciones públicas donde se visualiza la oportunidad de impulsar el valor del conocimiento para dar sustento al desarrollo de una

innovación en Veracruz, específicamente en el sistema penal acusatorio, por medio de la investigación, el desarrollo y la implementación efectiva.

Por lo tanto partimos de las siguientes interrogantes: ¿Los operadores del sistema penal en Veracruz asumen las implicaciones organizacionales en la puesta en marcha de la reforma procesal penal?, ¿en qué situación se encuentra la cultura y el liderazgo de las instituciones involucradas en el sistema procesal penal de Veracruz?

Es importante apuntar que este trabajo tiene una vertiente jurídica sustancial referente a la situación actual en que se encuentra la implementación de este nuevo procedimiento penal en Veracruz, en lo relativo a su marco legal, fundamentalmente constitucional y a la adecuación que el legislador veracruzano realizó con motivo de la reforma de 2008, de lo cual nos ocuparemos en la primera parte de este texto.

Finalmente, debemos apuntar los límites teóricos, espaciales y temporales de esta investigación. En lo que respecta a los límites teóricos, el área a la cual se dirige esta investigación es a la organización, de manera precisa en aspectos relacionados con cultura organizacional y liderazgo; así como en los aspectos básicos del procedimiento penal acusatorio adversarial.

Como límite espacial, es pertinente indicar que se realizó esta investigación en la ciudad de Xalapa, Veracruz, específicamente con personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz (PGJE) y el Poder Judicial del Estado de Veracruz (PJEV), así como integrantes de la Defensoría Pública del Estado. Como límite temporal asumimos el período que va de marzo 2012 a octubre 2013, donde se presentan los resultados preliminares.

1. Marco legal del sistema procesal acusatorio en México

La denominada reforma constitucional de seguridad y justicia fue aprobada, tanto por el Congreso de la Unión como por la mayoría de las Legislaturas de los estados, y promulgada el 17 de junio de 2008, reformando los numerales 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

A partir del 19 junio de 2008, se concedió un plazo de 8 años para que todos los estados de la república implementen el sistema procesal penal acusatorio adversarial, lo que ha implicado un proceso de transformación importante en la operación, cultura y marco legal del sistema de justicia en México.

En Veracruz, se lleva a cabo dicha transformación y poco a poco, se han establecido diversos elementos básicos para su operación, tales como el nuevo Código Procesal Penal del Estado que actualmente (octubre 2013) se aplica sólo en dos distritos judiciales: Xalapa y Córdoba.

Es importante considerar que a pesar de que se encuentra en una etapa de implementación, las disposiciones sobre este nuevo procedimiento penal ya están vigentes desde el 2008 en la Constitución federal, por lo que es obligación de los operadores garantizar los derechos que la propia Constitución señala tratándose de dicho procedimiento. A partir de dicha reforma, en Veracruz se reformó la Constitución política del estado, por lo que se adicionaron cuatro párrafos a su

Artículo 4, relativo a los principios esenciales del proceso penal acusatorio, publicado en la Gaceta Oficial (número 246) de fecha 11 de Mayo del 2011.

Asimismo, entró en vigor el Código 574 de Procedimientos Penales para el estado de Veracruz en fecha 11 de mayo de 2013. Al día siguiente (12 de mayo) también entró en vigor, en forma gradual, la Ley número 573 de Ejecución de Sanciones y Reinserción para el estado de Veracruz.

El Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el estado de Veracruz se instaló el 12 de noviembre de 2009, y a partir de ese momento ha operado con la finalidad de implementar el nuevo sistema de justicia, con base en las directrices que la Secretaría Técnica (SETEC), a nivel federal, ha establecido.

A raíz de la reforma del sistema procesal penal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), se establece en México, el sistema procesal acusatorio adversarial que responde a principios procesales distintos a los del sistema mixto, con énfasis en aspectos inquisitoriales, que hasta la fecha se sigue utilizando en el país.

El procedimiento penal mixto (denominado por algunos inquisitorial), que ha imperado en México, se caracteriza por ser cerrado, secreto, con nula transparencia, en él impera el monopolio de la acción penal, ejercido por el Ministerio Público; la víctima es invisible y existe una escasa o nula protección para ella, persiste la presunción de la culpabilidad (al menos de hecho) y la obligación de mostrar la inocencia recae en el inculpado, es un sistema burocrático y, generalmente, corrupto. Mientras que el sistema acusatorio tiene la aspiración de ser más ágil, por la posibilidad de salidas alternas al proceso, menos corrupto, más transparente; en él operan la oralidad, la contradicción y la posibilidad de equilibrar la intervención de las partes (incluido por supuesto el Ministerio Público), con una visibilidad y protección importante de la víctima, se sustenta en la presunción de inocencia.¹

Antes del 2008 ya había algunos estados de la república que incorporaron el sistema acusatorio adversarial (en distintas modalidades) a sus modelos de justicia. En Veracruz se insertaron los juicios orales sumarios en el Código Procesal Penal de 2004, disposiciones que el 10 de mayo de 2013 fueron derogadas, y que resultaron en prácticamente letra muerta en la entidad. Ha corrido mejor suerte el procedimiento de responsabilidad juvenil, incorporado en la Constitución federal en 2006 y que dio lugar a la Ley de Responsabilidad Juvenil de Veracruz, que entró en vigor el 11 de octubre de 2007, en el cual se ha venido operando el sistema procesal acusatorio adversarial, con no pocos problemas de capacitación e infraestructura que, con el paso del tiempo, se tratan de solventar de la mejor manera posible.

1 Contreras López, Rebeca E. y Contreras López, Miriam E. "Seguridad y justicia: la reforma penal en México", Revista Letras Jurídicas, Núm. 26 (Julio-Diciembre 2012), Xalapa, Veracruz: Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, p.p. 17 a 29.

2. Principios constitucionales del procedimiento penal

Es necesario señalar que existe un sistema penal constitucionalmente establecido, ello implica que la Constitución mexicana reconoce expresamente derechos y libertades para todos los individuos, lo que constituye un límite al ejercicio del poder punitivo del estado.²

En el sistema penal, desde luego, deben incluirse tanto la parte sustantiva, como la procedimental. Así tenemos, en líneas generales, que los principios constitucionales que regulan el sistema penal, comprenden:

- El sistema de protección constitucional de los derechos humanos.
- Los principios relativos al aspecto sustantivo del enjuiciamiento criminal.
- Los derechos y garantías procesales que permiten legitimar la intervención del estado en la esfera personal de los involucrados en el proceso.

Porque es bien sabido que:

La finalidad del sistema de justicia penal es investigar un hecho y verificar si éste constituye o no un delito, pero ello no implica que puedan emplearse cualquier tipo de medios para obtener, a toda costa, el conocimiento de esa realidad. Cualquier sistema de justicia penal, legalmente instituido, se enfrenta a la necesidad de armonizar, por un lado, el interés en la búsqueda de la verdad y, por otro, el interés del procesado en la salvaguarda de sus derechos individuales.³

En este sentido, es relevante considerar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011) incorpora la necesaria protección de la persona humana ante cualquier acto de autoridad, considerando no únicamente las normas vigentes en el país, sino también todos los acuerdos y tratados internacionales suscritos por México (Artículo 1 CPEUM), ello ha implicado un cambio paradigmático en la operación del proceso penal mexicano, ya que se privilegia la necesaria protección de los derechos humanos frente a la legalidad.

Es importante precisar que los problemas que enfrenta el sistema de justicia no son pocos, antes y después de la reforma de 2008, ya que la situación que da origen a la reforma del proceso penal era verdaderamente dramática y aunque, como afirma Carbonell, no existió un diagnóstico preciso por parte de quienes propusieron dicha reforma, existen investigaciones diversas que han dado cuenta de la situación crítica en la que se encuentra (aún hoy) el sistema de justicia penal en México.⁴

Aquí es conveniente aclarar que, por un lado, tenemos los motivos de la reforma y esas graves carencias e inconsistencias del sistema tradicional penal mexicano y, por otro, lo que ha ocurrido con la introducción del nuevo modelo

2 Azzolini Bincaz, Alicia (2012). El sistema penal constitucional (El laberinto de la política criminal del Estado mexicano), México: Ubijus, colección sistema acusatorio, p. 9.

3 Morales Brand, José Luis E. "La libertad personal en el sistema de justicia penal acusatorio adversarial" Revista Alter, Año 1, núm. 2, julio-diciembre 2010, México, SLP: Universidad del Centro de México, p.p. 37 a 59. (p. 44).

4 Carbonell, Miguel (2010). Bases constitucionales de la reforma penal, México: UNAM, IJ, Gobierno del estado de Chihuahua.

procesal que también introduce retos y expectativas aún no cumplidas. En este trabajo nos enfocamos a este segundo aspecto.

En 2008, este nuevo procedimiento se introduce en forma general en la Constitución mexicana, ya que previamente se regulaba sólo para adolescentes (Artículo 18 constitucional). Actualmente el Artículo 20 de la propia Constitución contiene un apartado especial (apartado A) para regular los principios que rigen el sistema procesal acusatorio. Este Artículo establece que:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

En el apartado A de la Constitución federal se explican los elementos básicos del procedimiento tales como la finalidad del proceso, la participación del juez y sus responsabilidades, reglas de ofrecimiento y valoración de prueba, la culpabilidad como pivote de la responsabilidad penal, siempre con el respeto debido a los derechos fundamentales.

Al inicio del propio Artículo 20 se indica que los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación son la base de este modelo procesal.⁵

Es importante señalar que estos principios son acordes a los documentos internacionales que México ha suscrito en esta materia y que son, básicamente: acceso a la justicia, presunción de inocencia y legalidad, debido proceso, prohibición de prueba ilícita, irrenunciabilidad al derecho de defensa, publicidad del proceso, derecho a recurrir a mecanismos jurídicos que garanticen el respeto a los derechos humanos.⁶

Acorde a esta reforma el Artículo 4 de la Constitución política para el estado de Veracruz, en los cuatro párrafos adicionados en 2011, establece que:

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.

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 desarrollará 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.

Habrá 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.

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.

Con esta reforma se plantean las obligaciones específicas que las autoridades veracruzanas, involucradas en la implementación y operación del procedimiento penal acusatorio adversarial, deben observar al legislar, supervisar, aplicar, evaluar este nuevo procedimiento, todo ello en aras de una procuración e impartición de justicia acorde al marco constitucional del estado mexicano.

Es decir, el constitucionalista veracruzano procuró acoger los aspectos básicos del sistema procesal acusatorio adversarial, sin caer en una repetición innecesaria de los elementos que ya la Constitución federal introdujo en 2008.

Es importante señalar que el procedimiento penal acusatorio implica un cambio estructural en el modelo procesal, ya que el juez se convierte en un actor pasivo, respecto de la carga probatoria, está rígidamente separado de las partes y su resolución será con base en su libre convicción (libre valoración de la prueba); las

5 Para una revisión de estos principios consultar: Contreras López, Rebeca E. (2009). "Principios generales del proceso penal" en Revista Letras Jurídicas, año 10, núm. 20, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, p.p. 143 a 158.

6 Morales Brand, José Luis Eloy, Hacia una reforma del sistema de justicia penal en México y en Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, p.p. 79 y 80.

partes contienen en el juicio en igualdad para lograr la contradicción.⁷ Las audiencias serán orales y públicas lo que ayudará a transparentar el proceso.

3. La implementación del sistema penal acusatorio en Veracruz

3.1. Avances en Veracruz

En el año 2012 se discutieron diversos documentos con la finalidad de presentar el nuevo Código Procesal Penal para Veracruz. Una base importante fue el Código Modelo para dicho procedimiento que la Secretaría Técnica ya había enviado a las distintas entidades. En febrero de ese año se elaboró un proyecto de investigación para la Secretaría Técnica del estado de Veracruz, en donde académicos de la Universidad Veracruzana, participamos con la finalidad de coadyuvar en este proceso de implementación.⁸

A raíz de dicho proyecto se realizó, los últimos días de marzo de 2012, el seminario "Transformación del sistema de justicia penal en Veracruz" con la participación de personal del poder judicial del estado, procuraduría de justicia, académicos, abogados postulantes y estudiantes.

En esa misma fecha se aplicaron encuestas y se desarrollaron grupos focales con personal de la Procuraduría de Justicia del Estado, Poder Judicial de Veracruz y abogados postulantes, con la finalidad de identificar los retos a que se enfrenta el estado de Veracruz ante esta transformación procesal penal.

Pese a todo, el proyecto de investigación no se llevó a cabo y a los pocos meses se presentó la iniciativa del Código Procesal Penal para el estado de Veracruz que, en su discusión sufrió pocas variantes, y entró en vigor el pasado 11 de mayo de 2013; señalando que su vigencia sería pulatina en todo el territorio veracruzano. Una vigencia que hoy en día es un tanto incierta, ante la inminente promulgación de un Código Procesal Penal único para toda la República Mexicana.

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal es la encargada de apoyar este proceso en todas las entidades del país. En el caso de Veracruz, los avances han sido lentos y hasta fines de 2010 fue cuando se inició una gestión más decidida, sin embargo, se han observado diversas dificultades en la reciente puesta en marcha de este sistema procesal en la entidad veracruzana.

Así tenemos que en el informe de la SETEC para 2010 y 2011, Veracruz no recibió apoyo, vía subsidio, en infraestructura y equipamiento.⁹ En ese período se aprobó un proyecto de modelo de gestión para Veracruz, relativo al eje de reorganización institucional.

7 Reyes Loaeza, Jahaziel (2012), El sistema acusatorio adversarial (a la luz de la reforma constitucional), México: Porrúa, p. 8.

8 Específicamente académicos del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

9 Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 1, p. 107. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa1>

En el informe relativo a la etapa 2, entre enero y junio de 2012, no se realizaron cursos (impartidos por SETEC) de capacitación para operadores del sistema de justicia penal en Veracruz. En este periodo se apoyaron en todo el país, vía subsidio, 25 proyectos para el eje de reorganización institucional con un monto de casi 83 millones de pesos, entre ellas Veracruz. En el mismo periodo (enero-junio 2012), en el eje de infraestructura y equipamiento se apoyaron 79 proyectos de equipamiento y utilización de TIC, por casi 200 millones de pesos y otros 6 en relación a infraestructura con un monto de más de 6 millones, en ninguno de los 85 proyectos estuvo incluido Veracruz.¹⁰

Entre 2011 y primer semestre de 2012, Veracruz recibió un poco más de 15 millones de pesos, como puede constarse en el informe citado (etapa 2). En la etapa 3, entre el 1º de julio y el 30 de noviembre la SETEC realizó comentarios al anteproyecto de Código de Procedimientos Penales para el estado de Veracruz.¹¹ Este Código fue aprobado el 6 de septiembre de 2012, por la legislatura de Veracruz.

En 2012 Veracruz recibió más de 8 millones por 3 proyectos, dos de reorganización institucional y uno de difusión. Aunque uno de los objetivos institucionales de SETEC, en esta tercera etapa, era evaluar el grado de avance en la implementación del sistema procesal en las entidades, hasta el cierre de 2012 no se presenta información al respecto. Es importante resaltar que en el análisis de esta información se observa que los montos recibidos en el estado de Veracruz, por subsidio de SETEC, son bastante bajos respecto de otras entidades. En 2013 Veracruz se encuentra en la etapa de operación parcial del sistema, ya que este modelo procesal y el Código Procesal Penal de la entidad se encuentra vigente sólo en los distritos de Xalapa y Córdoba.

Es interesante reflexionar sobre la siguiente anécdota que narró Álvaro Vizcaíno (INACIPE), al hablar de la oralidad en los procedimientos penales de Veracruz, en Boca del Río, Veracruz.

Desde hace unas semanas en que gentilmente fui invitado a participar en el Seminario sobre la oralidad en los Procedimientos Judiciales convocado por la Universidad Villa Rica, el Poder Judicial del Estado de Veracruz y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, me di a la tarea de localizar el texto de la reforma penal en Veracruz.

Después de intentar la búsqueda en las bases de datos de compilación jurídica de la Suprema Corte de Justicia, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Congreso del Estado de Veracruz, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, la sección de Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal no apareció. Y esto no solamente sucedió con el Código de Procedimientos Penales. Ni siquiera la versión electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que suele ser la página más actualizada de todas, tiene al día el Código Penal de Veracruz. La última reforma fue del 4 de julio, y la versión del Instituto de Investigaciones Jurídicas está actualizada al 31 de mayo de 2007.

10 <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa1> p.p. 46 a 52.

11 <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa3>. p. 14.

El único resultado exitoso fue en la página web del Gobierno del Estado de Veracruz, después de seguir una laberíntica ruta que implica acceder a la Secretaría de Gobierno, buscar en la sección gacetas y, después, enfrentarse a una lista de más de 30 archivos que, por cierto lleno de errores, segundo juicio oral efectuado en Xalapa, no tienen un nombre claro que permita identificarlos, sino una serie de números y letras que representan dos opciones: uno, descifrarlos y decodificarlos o dos, abrir una por una, hasta encontrarla.¹²

En contraste, las autoridades veracruzanas manifestaron su beneplácito por los avances en dicha implementación.

Xalapa, Ver., 22 de octubre de 2012.- El procurador de Justicia del Estado, Amadeo Flores Espinosa, informó este lunes que en sólo un año, Veracruz pasó de su etapa inicial al tercer nivel en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal, lo que implica el avance más importante registrado en el país para este periodo.¹³

Además,

Veracruz cumple en la aplicación del nuevo sistema de justicia penal, ya que es un instrumento de gobernabilidad que exige trabajar con responsabilidad y sentido común, desempeñando un compromiso firme con la sociedad que exige una justicia alejada de la simulación y la ineficiencia, aseguró el procurador General de Justicia, Felipe Amadeo Flores Espinosa, al inaugurar el seminario *Transformación del sistema de justicia penal en Veracruz*, en representación del gobernador Javier Duarte de Ochoa.¹⁴

Esto es sólo un acercamiento a lo que se vive en la entidad, información oficial por un lado, que parece bastante satisfactoria y, por otro, una percepción más bien negativa de estos primeros pasos en la implementación del sistema penal, así como de la operación en las primeras audiencias orales, como más adelante se señalará. Sin duda, la operación del procedimiento mejorará pero es importante no quitar la vista de los avances y retrocesos que permitan construir un procedimiento penal acorde a los tiempos actuales de imparcialidad, transparencia y profesionalismo, así como de respeto a los derechos humanos.

3.2 Las primeras audiencias orales

Una de las finalidades de los juicios orales es su publicidad, dar a conocer su desarrollo y permitir que el público se forme una opinión sobre la función de los operadores del sistema procesal. Es evidente que cualquier transformación implica un reto formidable, más aún cuando se trata de un sistema tan complejo como es el de la justicia penal. Sin embargo, en Veracruz se han observado diversos “descalabros” en las primeras experiencias. De las cuales sólo presentamos algunos comentarios.

12 Ponencia presentada en el Seminario sobre la oralidad en los procedimientos judiciales, organizado por la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica; el Poder Judicial del Estado de Veracruz y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en Boca de Río, Veracruz, los días 4 y 5 de septiembre de 2007.

13 En sólo un año, pasamos de la etapa inicial al tercer nivel. Avance sustancial de Veracruz en nuevo sistema de justicia penal: PGJE. <http://www.comsocialver.gob.mx/2012/10/22/avance-sustancial-de-veracruz-en-nuevo-sistema-de-justicia-penal-pgje/> consultado 20 de octubre 2013.

14 Cumple Veracruz con la implementación del nuevo sistema de justicia penal: PGJ. Xalapa, Ver., 29-Mar-2012. VRed consultado 20 de octubre 2013.

Respecto de la primera audiencia de control, en el distrito judicial de Córdoba, se informó:

Al realizarse este lunes 22 la primera audiencia de control de detención en el distrito judicial de Córdoba, el presidente del Colegio de Abogados de Córdoba 'Roberto Rincón Rebolledo', Juan José Colorado Aguirre, consideró que deben respetarse los horarios previstos, así como ampliar la capacidad de las salas para las audiencias, pues resulta insuficiente el acceso para sólo 18 personas.

Esta audiencia que forma parte de la etapa preliminar del proceso deja entre los litigantes la impresión de que "se notó improvisación y una tardanza injustificada, tanto para las personas que intervienen de manera directa, como la defensa, la parte acusadora, el fiscal, pero pues también por respeto a la gente que va, cumplir esas formalidades será importante en el futuro".¹⁵

Y en el distrito judicial de Xalapa:

La falta de preparación relativa al nuevo sistema penal acusatorio, tanto de la Policía Ministerial como de la Procuración de Justicia, fue evidente al ser liberado por segunda ocasión un presunto delincuente, expuso el presidente del Foro de Abogados, Vito Lozano, luego de la realización de un segundo juicio oral el martes. Fue la Magistrada Sara Hilda Beltrán quién, al dar el veredicto, comentó que los agentes aprehensores violaron flagrantemente el Artículo 77 del Código Proceso Penal, pues no debieron entrevistar a la persona detenida, sino exponerle que tienen "derecho a permanecer callados", pero la Policía Ministerial sigue interrogándolos como antes. El presidente del Foro de Abogados también criticó que la Sala no está lista para recibir audiencias grandes, porque esta vez acudieron unas 70 personas y sólo pudieron entrar 30, quedándose fuera las demás.^{16?}

Es importante considerar que esas apreciaciones pueden ser parciales, aunque si analizamos el proceso seguido hasta la fecha, son fácilmente entendibles. Existe resistencia al cambio de los protagonistas de la reforma procesal, hay un avance extremadamente lento en el proceso que más pareciera una imposición legal que una transición hacia un sistema del que se espera mayor transparencia, agilidad y justiciabilidad, todo ello en beneficio de los ciudadanos pero también de los servidores públicos y participantes en el sistema procesal penal.

Ante la inminencia de este cambio, nos dimos a la tarea de indagar cuál es la percepción de los operadores del procedimiento penal en Veracruz. Nuevamente la visión puede ser parcial, pero si contextualizamos el análisis en todos los diferentes elementos que hemos tratado de presentar, esa visión subjetiva de los operadores resulta altamente provechosa para encauzar la transición que se vive en el estado de Veracruz.

15 Improvisaciones en la primera audiencia de juicios orales: abogados. El Sol de Córdoba, 24 de julio de 2013, Alejandra Guzmán Pulido. <http://www.oem.com.mx/elsoldecordoba/notas/n3063998.htm> consultado 20 de octubre 2013.

16 Lleno de errores, segundo juicio oral efectuado en Xalapa, 4 de julio 2013 en <http://www.radio-ver.info/n.php?id=91350> consultado 20 de octubre 2013.

4. Los retos de la transformación del sistema penal

4.1 Delimitación metodológica

Partimos de la existencia de dos enfoques en la investigación: cuantitativo y cualitativo.¹⁷ El primero, explica la realidad a partir de variables cuantificables y se preocupa por establecer la relación entre variables o aspectos significativos del problema. El segundo se detiene en aspectos significativos que describen percepciones, emociones y sentimientos, por lo que los significados cualitativos nos ayudan a encontrar explicaciones profundas de hechos o situaciones concretas.¹⁸

En esta investigación optamos por utilizar ambos enfoques a través de dos instrumentos específicos, para el enfoque cuantitativo, la encuesta; y para el cualitativo, el grupo focal.

En la investigación una de las técnicas más utilizadas es la encuesta. Es importante precisar que “una encuesta es el conjunto de procesos encaminados a obtener una determinada información de una muestra representativa de una población, mediante un conjunto de preguntas”.¹⁹ En este enfoque cuantitativo nuestro interés se centró en el análisis de la cultura organizacional del sistema penal en Veracruz.

En el enfoque cualitativo, es importante precisar que a partir de un pequeño número de experiencias, incluso un sólo caso, se establecen categorías y significaciones que procuran explicar un fenómeno social. Generalmente, no se utilizan hipótesis previas pero sí se plantean diversas estrategias que garantizan la veracidad y confiabilidad de la investigación.²⁰

4.2 Cultura organizacional del sistema penal en Veracruz

La presente investigación se basa en el estudio realizado por Francisco Sepúlveda Laurence “El Modelo Competing Values Framework (CVF) y el diagnóstico de la cultura organizacional”,²¹ en donde se utilizó la metodología propuesta por Cameron y Quinn que utiliza el modelo Competing Values Framework; a través del cual se realiza un diagnóstico de la cultura organizacional dominante en las instituciones que operan el sistema penal en Veracruz.

Conforme al modelo, la cultura organizacional dominante se diagnostica con base en cuatro clases de culturas genéricas: a) Clan, b) Jerárquica, c) Ad-hoc y d)

17 Contreras López, Miriam E. Y otros. (2012). Técnicas de Investigación Jurídica, colección derecho y educación, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, CEDEGS.

18 Cfr. Hernández Sampieri, Roberto y otros, *Metodología de la investigación*, 5ª ed., Mc Graw Hill-Interamericana editores, Chile, 2006.. y De la Cerda Gastélum, José, *La estrategia de las latinas (la transformación de las empresas latinoamericanas para superar crisis económicas y ser globalmente competitivas)*, Lid editorial, México, 2009.

19 Bosch y Torrente citados por Igartua Perosanz, Juan José, *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*, Bosch. Barcelona, 2006, p. 231 y 232.

20 Cfr. Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis, *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, Paidós, México, 2006. Y Kornblit, Ana Lía (coordinadora), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos sociales*, 2ª ed., Biblos, Argentina, 2007.

21 Sepúlveda Laurence, Francisco. “El Modelo Competing Values Framework (CVF) y el diagnóstico de la cultura organizacional” en *Revista Economía y Administración*, diciembre 2004, núm. 63, Chile: Universidad de Concepción, p.p. 7 a 28.

Mercado. Los resultados del estudio permitirán conocer la situación actual en cuanto a la cultura que domina dentro del sistema penal en Veracruz. Esta tipología es la siguiente:

Cultura tipo clan: La organización es un lugar muy amistoso para trabajar y donde las personas comparten mucho entre sí, es en general como una familia. El tipo de liderazgo que predomina es el paternalista, y la organización es unida por la lealtad y la tradición. La organización premia el trabajo en equipo, participación y el consenso.

Ad-hoc (Adrocracia): Los miembros ven a la organización como un lugar dinámico para trabajar, de espíritu emprendedor y ambiente creativo. Los líderes son innovadores y tomadores de riesgo. La organización estimula la iniciativa individual y libertad de intelecto.

Jerarquizada: La organización es un lugar estructurado y formalizado para trabajar. El interés de los líderes de la organización es ser buenos coordinadores y organizadores, manteniendo una organización cohesionada, donde las reglas y las políticas juegan un rol preponderante.

Mercado: Es una organización orientada a los resultados, cuya mayor preocupación es realizar el trabajo bien hecho. Las personas son competitivas y orientadas a los resultados u objetivos. Los líderes son directivos exigentes y competidores a la vez. El éxito de la organización se sustenta en el ganar, siendo la reputación una preocupación cotidiana. En el clima de trabajo prima el control y sus miembros prefieren la estabilidad de la organización.

Esta metodología utiliza el instrumento OCAI (Organizational Cultural Assessment Instrument) aplicado a distintos miembros de la organización. Los resultados de este cuestionario permiten, por una parte, conocer el estado actual de la cultura organizacional dominante y por otra, la cultura como debería de ser en el futuro para enfrentarlo con éxito, la transición.

El instrumento OCAI consiste en un cuestionario de seis preguntas tipo, con cuatro subalternativas, cada una catalogada con las letras A, B, C, y D. Cada letra en el fondo, está relacionada a uno de los cuatro tipos de cultura dominantes descritas anteriormente. Frente a cada letra se encuentran a una columna en donde el encargado de responder el cuestionario, asigna un puntaje de 1 a 100 puntos entre estas cuatro alternativas, de acuerdo a cuán similar es cada una con su organización.

Un puntaje más alto significa mayor afinidad y la suma total de los puntajes debe ser 100. Una vez que se obtienen los puntajes se procede a calcular el promedio de puntos por cada una de las letras, sumando todos los puntajes de, por ejemplo, la letra A y dividir entre 6. Enseguida se procede a integrar los resultados del OCAI en el modelo CVF.

Cada cuadrante se divide en una línea recta de 45° que se numera de 1 al 100. Estos ejes indican el promedio obtenido por cada letra y mientras más cercana a 100 esté una organización en un cuadrante, se supone más cercana a ese tipo de cultura organizacional dominante.

Aplicación del instrumento. El instrumento OCAI utilizado para describir el perfil de la cultura organizacional dominante *actual* en el sistema procesal penal en Veracruz, fue aplicado en forma directa en las instalaciones de la Legislatura del estado de Veracruz y en la Casa de la Cultura Jurídica del Poder Judicial Federal con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz a un total de 84 encuestados, los días 29 y 30 de marzo de 2012, durante la realización del seminario “Transformación del sistema de justicia penal en Veracruz”. En ese mismo espacio se llevaron a cabo dos grupos focales de los que más adelante se hablará.

Para describir el perfil de la cultura *requerida* en el sistema penal en Veracruz, se aplicó el cuestionario a personal de mandos medios del PJEV, de la Defensoría Pública y del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS); con el fin de conocer como los líderes de la organización consideran que debería ser la cultura, dentro del sistema penal en Veracruz, para lograr con éxito implementar la reforma del proceso penal acusatorio.

De acuerdo a la metodología propuesta por Cameron y Quinn, deben de existir dos cuestionarios separados, por tal motivo se aplicaron los dos instrumentos a personas de diferente nivel en la organización.

Fundamento Teórico. El sistema penal en Veracruz es una organización compleja, con características específicas y claramente diferenciadas de cualquier otro tipo de organización que condicionan su cultura organizacional: objetivos confusos y difíciles de medir; marcada diversidad disciplinar y cultural tanto interna como externa; diferencias entre los operadores, usuarios; y el personal de administración y servicios que dificultan la resolución de problemas. En suma, el entorno en el que se desarrolla el sistema penal en Veracruz es altamente complejo, cambiante y exigente.

La importancia estratégica de la cultura organizacional en cualquier tipo de organización e institución es evidente. No en vano es uno de los tópicos más recurrentes en las revistas especializadas en aspectos organizativos. Durante las últimas décadas, teóricos y prácticos han generado literatura sobre el constructo de cultura organizacional (Shein, 1988; Tierney, 1990; Bergquist, 1992; Cameron y Quinn, 2006; Alvansson y Sveningsson, 2007).²² Se ha relacionado la cultura de las organizaciones con su eficacia y eficiencia, su productividad, el compromiso organizativo, los estilos de gestión y liderazgo, con la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizativo, entre otros muchos conceptos, procesos y funciones organizativas.

La revisión teórica realizada (Hofstede, Neuijen, Daval y Sanders, 1990; Lakomski, 2001; Ogbonna y Wilkinson, 2003; Beugelsdijk, Koen y Noorderhaven, 2006),²³ muestra cómo la identificación de la cultura organizacional no constituye

22 Jaime Santana, Penélope y Araujo Cabrera, Yasmina. Clima y cultura organizacional: ¿dos constructos para explicar un mismo fenómeno? Consultado en documat.unirioja.es/descarga/articulo/2486886.pdf

23 Lakomski, G. (2001). “Organizational change leadership and learning culture as cognitive process” en *International Journal of Educational Management*, núm. 15, 2, p.p. 68-77.

una tarea sencilla. Los principales estudios realizados se desarrollan con base en diversas dualidades:

- Perspectiva macro-analítica vs. perspectiva micro-analítica: la visión macro-analítica considera la cultura organizacional como algo que pertenece al grupo, a la organización. En cambio, desde la perspectiva micro-analítica, la cultura organizacional debe entenderse como algo propio de los individuos.²⁴
- Perspectiva funcionalista vs. perspectiva crítica: desde la primera, la cultura organizacional se entiende como una variable organizativa y, por tanto, controlable por la gestión. Desde la perspectiva crítica se considera que la cultura organizacional cuestiona los fundamentos éticos y científicos de la perspectiva funcionalista. Se considera que los procesos de cambio organizativo son complejos y dependen de las condiciones organizativas en las que se desarrollan.²⁵
- Perspectiva tipológica vs. perspectiva dimensional: desde un punto de vista tipológico, la cultura organizacional se identifica con base en su comparación con las características estándares de algunos tipos de cultura básicos. En cambio, desde un punto de vista dimensional, la cultura organizacional se identifica a partir de variables agrupadas por dimensiones.

La cultura organizacional es un recurso que generalmente explica lo que otros recursos no pueden explicar sobre la situación de la empresa, se le considera como un recurso poco palpable, que puede llevar a la empresa a su desaparición o continuidad, por lo que la cultura organizacional es una parte fundamental en el desarrollo de rutinas organizativas (Camisón, 1997; Cuervo, 1993; Fernández, 1995; Oster, 1999).²⁶

Los resultados del instrumento aplicado sobre cultura actual arroja como resultado que la cultura dominante en el sistema penal en Veracruz con un porcentaje muy marcado es tipo cultura clan, con 70% de la opinión de los encuestados; seguida por la de tipo adhocrática con 14.16%; la cultura tipo jerarquía en tercera fuerza con 8.3% y; en cuarto lugar la cultura tipo mercado con 7.5%.

Este fenómeno se explica desde la perspectiva de las organizaciones dedicadas a la procuración de justicia; son complejas y diferenciadas de cualquier otro tipo de organización, ya que el entorno en el que se desarrollan es altamente complejo, cambiante y exigente.

Resultados cuantitativos. Los resultados del instrumento aplicado a los responsables de las áreas con el objetivo de medir la cultura *requerida* de la organización según sus mandos medios, expertos e investigadores, arrojó como resultado

24 *Ídem.*

25 Ogbonna, Emmanuel y Wilkinson, Barry. "The False Promise of Organizational Culture Change: A Case Study of Middle Managers in Grocery Retailing" en *Journal of Management Studies*, vol. 40, julio 2003, p.p. 1151-1178.

26 Hernández Calzada, Martín Aubert; Mendoza Moheno, Jessica y Taberero Urbieto, Carmen. Convergencias y divergencias de la cultura organizacional en empresas manufactureras. Consultado en http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LI_gestion_factor_humano/hernandez_calzada_martin_aubert/convergencias_y_divergencias_de_la_co_en_empresas_manufactur.pdf

que el sistema penal acusatorio en Veracruz requiere una cultura tipo clan con un 33.98%; seguida por el tipo denominado jerarquía con 24.81%; en tercer lugar mercado con 21.88%; y por último, adhocracia con 19.58%.

En la cultura *requerida* se puede observar la falta de una cultura dominante. Por los mismo motivos mencionados sobre la complejidad en la cual está inmerso el sistema penal acusatorio en Veracruz.

La estrategia actual del sistema penal acusatorio en Veracruz se declara orientada hacia la innovación, es decir, responder a la reforma del sistema a nivel federal en su implementación para Veracruz. La innovación tiene mayor similitud con el tipo de cultura denominada adhocracia. La cultura organizacional tiene relación estrecha con la eficacia y eficiencia de la organización, así como la productividad, gestión y liderazgo, entre otros. Por lo tanto, la cultura es un gran soporte para la estrategia de cualquier organización. Esto implica que debe existir un grado positivo de alineación entre la estrategia y la cultura de la organización para aspirar a conseguir resultados sobresalientes con respecto a la competencia.

Lakomski identifica la cultura organizacional como una tarea no sencilla y muchas explicaciones se basan en dualidades;²⁷ situación que se presenta en la gestión de toda reforma, ya que una misma área requiere de diferentes tipos de cultura en su operatividad. Es más, el conjunto de la organización necesita diferentes tipos de cultura para operar. La propia administración puede requerir una cultura jerarquizada mientras que la procuración de justicia debería tender más hacia la adhocracia y mercado.

La cultura *actual* tiende de manera predominante hacia la cultura tipo clan, en un 70 %.

Para el objetivo de esta investigación existen suficientes elementos para afirmar que la cultura *actual* y la *requerida* coinciden en poner en su primera opción a la cultura de tipo clan, pero de ahí difieren en el orden de las otras opciones con respecto a los tipos de cultura; reafirmando que si bien la innovación en el sistema penal acusatorio coincide más con el tipo de cultura adhocrática, la de tipo clan es la que impera en el sistema penal de Veracruz.

La siguiente tabla muestra los resultados del instrumento OCAI de cultura *actual* y cultura *requerida* por la organización.

Tabla 1

Cultura Actual		Cultura Requerida		Brecha Cultural	
Clan	70	Clan	33.98374	Clan	-36.01626
Adhocracia	14.16666	Adhocracia	19.58841	Adhocracia	5.42175
Jerarquia	8.33	Mercado	21.88719	Mercado	13.58719
Mercado	7.5	Jerarquía	24.81707	Jerarquía	17.31707

Fuente: propia

27 Lakomski, *Op. cit.*

Figura 1

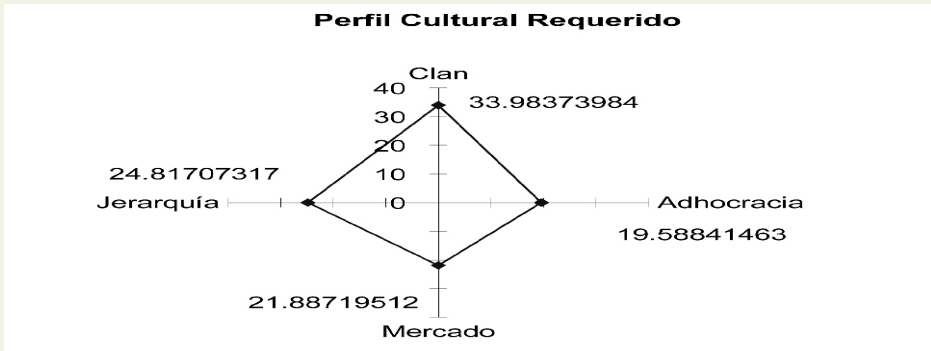
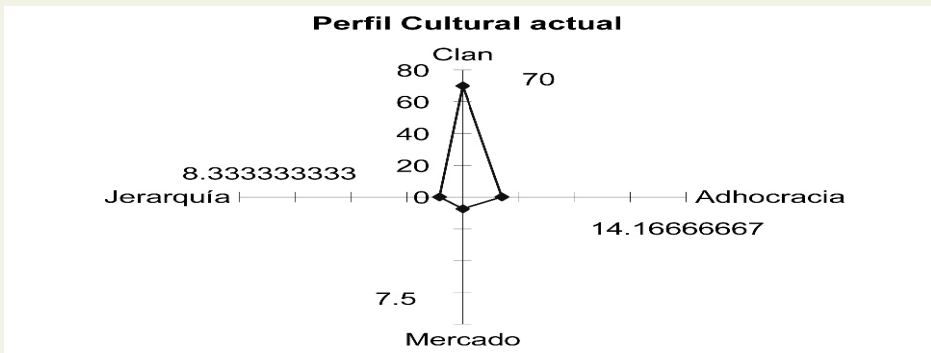


Figura 2



4.3 La visión de los operadores

Para la parte cualitativa decidimos utilizar la técnica de grupo focal que nos permite interactuar con diversas personas en una sola sesión. Se procedió a un muestreo al azar entre diversos informantes claves que participan en la operación del sistema penal en Veracruz. El objetivo fundamental fue recoger sus percepciones sobre el proceso de transformación del sistema procesal penal en Veracruz y la posibilidad de determinar los aspectos más significativos de este proceso para dichos operadores.

En este trabajo sólo se consideran los resultados de un grupo focal, integrado por seis personas tanto de la PGJE, como de quienes participan en calidad de defensores en el proceso penal.²⁸

El grupo focal se integró por tres mujeres y tres hombres, todos con educación superior en el área jurídica, tanto de licenciatura como de maestría. Personas que laboran en la PGJE, agentes del Ministerio Público y abogados postulantes en el área penal.

Se identificaron tres temas fundamentales:

²⁸ En otro grupo focal participaron también integrantes del PJEV, aunque por las limitaciones de este estudio no se consideran en los resultados.

- a. El proceso de transformación del sistema procesal penal en Veracruz.
- b. La necesidad de infraestructura para sustentar dicha transformación.
- c. El papel de la víctima u ofendido en el nuevo sistema procesal penal.

Se garantizó el anonimato de los participantes y, por tanto, se les concedió absoluta libertad para manifestar su opinión. Después de la transcripción de dicho instrumento se procedió al análisis del contenido y se encontraron diversas categorías de análisis. Es importante precisar que aquí únicamente se dará cuenta de algunas de ellas que nos parecen relevantes para presentar un análisis ulterior de las mismas.

Dichas categorías de análisis, todas relativas a la transformación del proceso penal, son:

- A. Resistencia al cambio.
- B. Legalidad versus legitimidad.
- C. Necesidad de capacitación tanto en el ámbito profesional, como cultural.
- D. Oportunidad en los tiempos del proceso de transformación.
- E. Organización institucional.

Definimos dichas categorías en los términos en que son percibidas por los actores del procedimiento penal que participaron en esta experiencia.²⁹

La **resistencia al cambio** la entendemos como la negativa de participar voluntariamente en el proceso de transformación por el “miedo”, “apatía”, “desinterés”, “resistencia” que muestran los involucrados en esta transformación en el estado de Veracruz.

La **legalidad** es el reconocimiento formal de la transformación en el marco legal tanto constitucional, como del estado de Veracruz. “Nos guste o no, estemos de acuerdo o no; ya es un mandato legal”. “Pero bueno, mientras no se venga abajo, tenemos que acatarlo”. Por su parte la **legitimidad** se refiere a la convicción de que la transformación es positiva para mejorar la administración e impartición de justicia en el estado y, es un beneficio para los justiciables. “...no es el camino seguir conservando un sistema que es fuente de reclamos sociales, de manera que considerar que se debe cambiar el sistema penal en Veracruz pues es congruente con indicaciones constitucionales”. “...el derecho es cambiante, constante, evolutivo, pero sin perder de vista el acceso a la justicia que sea realmente a beneficio de los justiciables, de los gobernados...”.

Posiblemente la referencia más frecuente fue respecto a la **necesidad de capacitación** que se percibe como la preparación tanto profesional, como cultural que deben tener los operadores del derecho, y que se asume más como una obligación personal que institucional. Se plantean los distintos papeles de los involucrados y cómo se requieren conocimientos, habilidades, actitudes distintas a las utilizadas en el procedimiento penal tradicional. Pero además, un punto sustancial, es “el cambio de paradigma”, entender que se trata de una cultura distinta.

29 El análisis teórico de estas categorías no será incluido en este trabajo, aunque se pone de relieve la importancia de la organización institucional ligada a lo ya desarrollado en el apartado de cultura organizacional.

“Cambiar de chip”. Ya que, “no solamente implica el conocimiento de la reforma...implica también una serie de valores intrínsecos”.

Respecto a la **oportunidad**, entendemos que existe una preocupación general sobre la “velocidad”, “los tiempos” de la reforma en el proceso de transformación en Veracruz. Se coincide en que los tiempos son “muy lentos”, que estamos “muy atrasados”, “cuando nos dimos cuenta ya estaba la reforma” y “no fue posible discutirlo”. “Tenemos que ponernos a trabajar pero en serio”. “Veracruz se tardó”. “Se tiene que trabajar a marchas forzadas”.

Finalmente la **organización institucional** se concibe como la interrelación de la estructura física y material con que cuentan las instituciones con las personas involucradas en la reforma. “La transformación debe ser integral”. “Se debe cambiar la cultura de las islas”, entendida como la de que cada quien hace lo suyo sin comunicarse con los demás. “...la negligencia y la falta de planeación estratégica en función del uso adecuado de recursos federales y estatales, para poder edificar la estructura orgánica de un juicio oral”. “...concurren en un proceso, instituciones de tan diversa capacidad y la capacidad no sólo tendrá que ver con infraestructura física, sino también con infraestructura humana”. “...vamos en distintas vertientes, como que somos muy regionalistas, pues yo soy procuraduría, pero yo no me quiero mucho con los del tribunal y el tribunal igualmente”.

5. Resultados

- Las autoridades veracruzanas, involucradas en la implementación y operación del procedimiento penal acusatorio adversarial, están comprometidas por mandato constitucional a legislar, supervisar, aplicar, evaluar este nuevo procedimiento penal para eficientar la procuración e impartición de justicia acorde al marco constitucional del estado mexicano.
- La Constitución veracruzana procuró acoger los aspectos básicos del sistema procesal acusatorio adversarial, sin caer en una repetición innecesaria de los elementos que ya la Constitución federal introdujo en 2008.
- En los medios de comunicación se advierte que en Veracruz, existen versiones encontradas sobre el proceso de implementación del proceso penal acusatorio adversarial. Por un lado, información oficial que parece bastante satisfactoria y, por otro, una percepción más bien negativa de estos primeros pasos en la implementación del sistema penal, así como de la operación en las primeras audiencias orales.
- La cultura *requerida* de la organización, según sus mandos medios, expertos e investigadores, arrojó como resultado que el sistema penal acusatorio en Veracruz requiere una cultura tipo clan con un 33.98%; seguida por el tipo denominado jerarquía con 24.81%; en tercer lugar mercado con 21.88%; y por último, adhocracia con 19.58%. Es decir, se espera un equilibrio entre distintos elementos de las culturas mencioandas.
- En la cultura *requerida* se puede observar que no existe una cultura dominante, lo que es acorde a la complejidad en la cual está inmerso el sistema penal

acusatorio en Veracruz. Aunque en la cultura *actual* aparece un rasgo predominante hacia la cultura tipo clan, en un 70 %.

- Las categorías de análisis, todas relativas a la transformación del proceso penal, resultantes de la investigación cualitativa son:
- Resistencia al cambio.
 - Legalidad versus legitimidad.
 - Necesidad de capacitación tanto en el ámbito profesional, como cultural.
 - Oportunidad en los tiempos del proceso de transformación.
 - Organización institucional.

Cada una de las cuales arroja elementos diversos que vale la pena considerar en esta transformación en que se encuentra inmersa la entidad veracruzana.

Fuentes

Bibliografía

- Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis, Cómo hacer investigación cualitativa. *Fundamentos y metodología*, Paidós, México, 2006.
- Azzolini Bincaz, Alicia (2012). El sistema penal constitucional (El laberinto de la política criminal del estado mexicano), México: Ubijus, colección sistema acusatorio.
- Carbonell, Miguel (2010). Bases constitucionales de la reforma penal, México: UNAM, IIJ, gobierno del estado de Chihuahua.
- Contreras López, Miriam E. Y otros. (2012). Técnicas de Investigación Jurídica, colección derecho y educación, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, CEDEGS.
- De la Cerda Gastélum, José, *La estrategia de las latinas (la transformación de las empresas latinoamericanas para superar crisis económicas y ser globalmente competitivas)*, Lid editorial, México, 2009.
- Hernández Calzada, Martín Aubert; Mendoza Moheno, Jessica y Tabernero Urbieto, Carmen. Convergencias y divergencias de la cultura organizacional en empresas manufactureras. Consultado en http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LL_gestion_factor_humano/herandez_calzada_martin_aubert/convergencias_y_divergencias_de_la_co_en_empresas_manufactur.pdf
- Hernández Sampieri, Roberto y otros, *Metodología de la investigación*, 5ª ed., Mc Graw Hill-Interamericana editores, Chile, 2006.
- Igartua Perosanz, Juan José, *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*, Bosch. Barcelona, 2006.
- Kornblit, Ana Lía (coordinadora), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos sociales*, 2ª ed., Biblos, Argentina, 2007.
- Morales Brand, José Luis Eloy, Hacia una reforma del sistema de justicia penal en México y en Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Reyes Loaeza, Jahaziel (2012), El sistema acusatorio adversarial (a la luz de la reforma constitucional), México: Porrúa.

Hemerografía

- Contreras López, Rebeca E. (2009). "Principios generales del proceso penal" en Revista Letras Jurídicas, año 10, núm. 20, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, p.p. 143 a 158.
- Contreras López, Rebeca E. y Contreras López, Miriam E. "Seguridad y justicia: la reforma penal en México", Revista Letras Jurídicas, Núm. 26 (Julio-Diciembre 2012), Xalapa, Veracruz: Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, p.p. 17 a 29.
- Jaime Santana, Penélope y Araujo Cabrera, Yasmina. "Clima y cultura organizacional: ¿dos constructos para explicar un mismo fenómeno?" Consultado en documat.unirioja.es/descarga/articulo/2486886.pdf
- Lakowski, G. (2001). "Organizational change leadership and learning culture as cognitive process" en *International Journal of Educational Management*, núm. 15, 2, p.p. 68-77.

Morales Brand, José Luis E. "La libertad personal en el sistema de justicia penal acusatorio adversarial" *Revista Alter*, Año 1, núm. 2, julio-diciembre 2010, México, SLP: Universidad del Centro de México, p.p. 37 a 59.

Ogbonna, Emmanuel y Wilkinson, Barry. "The False Promise of Organizational Culture Change: A Case Study of Middle Managers in Grocery Retailing" en *Journal of Management Studies*, vol. 40, julio 2003, p.p. 1151-1178.

Sepúlveda Laurence, Francisco. "El Modelo Competing Values Framework (CVF) y el diagnóstico de la cultura organizacional" en *Revista Economía y Administración*, diciembre 2004, núm. 63, Chile: Universidad de Concepción, p.p. 7 a 28.

Internetgrafía

Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 1. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa1>

Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 2. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa2>

Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 3. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa3>.

Ponencia presentada en el Seminario sobre la oralidad en los procedimientos judiciales, organizado por la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica; el Poder Judicial del estado de Veracruz y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en Boca de Río, Veracruz, los días 4 y 5 de septiembre de 2007. http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=377:la-oralidad-en-los-procedimientos-penales-del-estado-de-veracruz-autor-alvaro-vizcaino-zamora&catid=37:alvaro-vizcaino-zamora&Itemid=171

Notas periodísticas

"En sólo un año, pasamos de la etapa inicial al tercer nivel. Avance sustancial de Veracruz en nuevo sistema de justicia penal: PGJE". <http://www.comsocialver.gob.mx/2012/10/22/avance-sustancial-de-veracruz-en-nuevo-sistema-de-justicia-penal-pgje/> consultado 20 de octubre 2013.

"Cumple Veracruz con la implementación del nuevo sistema de justicia penal: PGJ". Xalapa, Ver., 29-Mar-2012. VRed consultado 20 de octubre 2013.

"Improvisaciones en la primera audiencia de juicios orales: abogados". *El Sol de Córdoba*, 24 de julio de 2013, Alejandra Guzmán Pulido. <http://www.oem.com.mx/elsoldecordoba/notas/n3063998.htm> consultado 20 de octubre 2013.

"Lleno de errores, segundo juicio oral efectuado en Xalapa", 4 de julio 2013 en <http://www.radiover.info/n.php?id=91350> consultado 20 de octubre 2013.

Legisgrafía

Código 574 de Procedimientos Penales para el estado de Veracruz en fecha 11 de mayo de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Gaceta Oficial (número 246) de fecha 11 de Mayo del 2011.

Ley de Responsabilidad Juvenil de Veracruz.

Ley número 573 de Ejecución de Sanciones y Reinserción para el estado de Veracruz.

El desarrollo de los sistemas locales de control constitucional a partir de su articulación con el sistema federal: Análisis de la experiencia veracruzana

Manlio Fabio Casarín León

Planteamiento general¹

A trece años de la reforma constitucional realizada en el estado de Veracruz, mediante la cual se consagra el principio de supremacía constitucional local y se crean e introducen una jurisdicción especializada, así como sendos mecanismos para salvaguardar el texto fundamental, incluyendo la tutela de derechos humanos, el día de hoy asistimos a un fenómeno de expansión del derecho procesal constitucional local en más de 20 entidades federativas.

Si bien es cierto que en la mayoría de ellas se han realizado ejercicios de ingeniería constitucional asimétricos y diferenciados, incluyendo su legislación secundaria, la doctrina ha descrito con puntualidad sus características y sobre todo, ha coincidido en las posibilidades para su desarrollo a partir de una reinterpretación de los Artículos 1, 39, 40, 41, 105, 115, 116, 122, 124 y 133 de la Constitución General, mismos que permiten diseñar un modelo de federalismo judicial que tiene como objetivo legitimar la coexistencia –básicamente a partir de un modelo dual–, de un sistema integral, complementario y coadyuvante para la defensa constitucional en nuestro país.

No obstante lo anterior, los escasos asuntos sometidos al conocimiento de los órganos terminales en materia de control constitucional local,² nos revelan un problema de ineficacia estructural, difícilmente superable a partir del diseño normativo-institucional que actualmente presenta el Estado mexicano, incluyendo los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte y Tribunales Colegiados, los cuales han avalado en algunas de sus resoluciones, la constitucionalidad de los mecanismos de defensa de los textos supremos locales.

1 Parte de las reflexiones contenidas en el presente trabajo, se plasman en los artículos de mi autoría "Justicia constitucional local: retos y perspectivas" en la obra colectiva coordinada por Edgar Corzo, *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, UNAM, 2009; "Derecho Procesal Constitucional Veracruzano" en Casarín León, Manlio Fabio y César I. Astudillo Reyes (Coords.) *Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010 y "El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009" en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, No. 24 enero-junio 2011, pp. 309-319.

2 Tan solo por citar un ejemplo, en el estado de Veracruz se han substanciado 24 juicios de protección de derechos humanos de 2000 a la fecha, los cuales en su gran mayoría han sido sobreesidos por diversas causas establecidas en la ley reglamentaria.

Así las cosas, me parece que ha llegado el momento de reflexionar acerca de la construcción de propuestas integrales que nos 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”.³

De lo contrario, si decidimos continuar bajo el esquema imperante, 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.

La naturaleza especial de las sentencias dictadas en ejercicio del control constitucional

La doctrina procesal contemporánea considera tres categorías de decisiones jurisdiccionales: a) los proveídos o acuerdos, que resuelven aspectos secundarios al procedimiento; b) los autos, que deciden una situación importante del proceso, incluyendo la terminación del mismo (sobreseimiento); y c) las sentencias que resuelven de manera definitiva la controversia.⁴

En este último caso, las sentencias pueden ser estimatorias cuando se le da la razón al actor; desestimatorias o absolutorias, cuando se consideran infundadas sus pretensiones; y también mixtas cuando se le reconocen parcialmente. De igual forma, se les ha clasificado en *definitivas* cuando admiten un medio ordinario o extraordinario de impugnación, y *firμες* cuando no se combaten en el plazo legal, o

3 En el expediente “varios” 912/2010, la mayoría de los ministros que integran el Pleno votó por un modelo de control de convencionalidad/constitucionalidad que debe implementarse a partir de lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México (párrafo 339) y en los Artículos 1º, 103, 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes: a) Los jueces del Poder Judicial de la Federación al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravenga la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos (en el ámbito de sus competencias); b) Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y c) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales, deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

4 Cfr. Por todos, Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac Gregor, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, México, PORRÚA-UNAM-IMDPC, 2009, p. 11.

bien cuando se dictan en última instancia y por tanto no pueden ser revisadas en virtud de adquirir el *status* de cosa juzgada, salvo casos excepcionales.⁵

Para el caso de las sentencias dictadas por tribunales, cortes o salas constitucionales, debemos mencionar que, debido a la naturaleza fundamental de los conflictos que dirimen, poseen características, modalidades y matices propios, distintos de aquellas resoluciones dictadas por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

A este respecto, debemos puntualizar que si bien los órganos especializados referidos anteriormente deciden de manera definitiva las cuestiones de constitucionalidad, los jueces y tribunales ordinarios también poseen un grado de intervención en el examen de las referidas cuestiones, toda vez que bajo el paradigma del Estado Constitucional y Democrático están obligados a aplicar las normas ordinarias de acuerdo con los preceptos constitucionales (la doble sujeción del juez a la ley y a la Constitución), ya sea directamente si se trata del sistema americano (control difuso) o en forma refleja en el modelo europeo continental (control concentrado).

En este último caso, los jueces y tribunales ordinarios no están facultados para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas que aplican en los procesos concretos, pero cuentan con la atribución de elevar el asunto ante la jurisdicción especializada (cuestión de constitucionalidad) para que ésta decida de manera definitiva y con efectos generales si dichos preceptos ordinarios son o no constitucionales, lo que les permitirá resolver la controversia bajo los lineamientos y jurisprudencia obligatoria del órgano terminal.⁶

De manera concreta, las resoluciones dictadas por los órganos de control constitucional, a diferencia de aquellas emitidas por la jurisdicción ordinaria, cuentan al menos con las siguientes características:

- Se trata de sentencias dictadas por órganos terminales o de cierre del sistema, es decir, aquellos que cuentan con la facultad de interpretación final de la Constitución y el monopolio de rechazo normativo.
- Son definitivas e inatacables (poseen autoridad de cosa juzgada).
- Sus efectos trascienden a las partes en la controversia (implicaciones políticas).
- Generan precedentes obligatorios (jurisprudencia) para los demás órganos del Estado.
- En el derecho comparado, podemos observar tantas clasificaciones de resoluciones en materia de control constitucional como autores y modelos instaurados. Así, se habla de sentencias estimatorias, desestimatorias o de rechazo, interpretativas, aditivas de principios, exhortativas, manipulativas, entre otras interesantes tipologías.⁷

Por cuanto hace a los efectos de las referidas resoluciones, las normas constitucionales y leyes reglamentarias de cada estado, establecen en favor de los órganos especializados determinadas atribuciones para matizar sus alcances, ya sea en las

5 *Ídem.*

6 *Ídem.*

7 *Cfr.* Por todos, Nestor Pedro Sagües, *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculos*, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2008.

fechas o en las condiciones en las cuales serán aplicadas, atenuándose, con ello, las implicaciones negativas del vacío que se produce –por ejemplo–, tratándose de la nulidad de las normas legislativas en tanto no sean sustituidas por parte del legislador, de conformidad con las reglas interpretativas o contenidos del propio fallo.⁸

La articulación de los medios de control constitucional federal y locales a partir de la experiencia veracruzana

El 9 de mayo de 2002, la Suprema Corte de Justicia resolvió diversas controversias constitucionales (10, 15, 16, 17 y 18/2000)⁹ presentadas por varios Ayuntamientos que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invadía la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

El Pleno de la Corte (por mayoría de votos), estimó constitucional la reforma aludida al estimar, esencialmente, que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limitaba a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución, como lo es la Sala Constitucional; sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales (término empleado antes de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos) previstas en la Constitución federal; además de que el instrumento local contempla la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal.

Asimismo, se argumentó que los Artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal, establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un Pacto Federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esta autonomía, incluso, se prevé de manera directa en el Artículo 116, fracción II de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.¹⁰

8 Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac Gregor, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, Op. cit., p. 11.

9 Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los Ayuntamientos de Xalapa (10/2000), La Antigua (15/2000), Córdoba (16/2000), Tomatlán (17/2000) y San Juan Rodríguez Clara (18/2000).

10 Dicho criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó reflejado en la tesis XXXIII/2002, que a la letra dispone: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.

Es importante señalar que en el presente asunto cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplicaban las instancias; siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneraran aquéllas, de conformidad con la redacción anterior del Artículo 103 de la Norma Suprema Federal.

En efecto, los ministros que suscribieron el voto de minoría,¹¹ sostuvieron esencialmente lo siguiente:

- Por lo que respecta al establecimiento del “juicio de protección de derechos humanos”, el Poder Reformador del estado de Veracruz invade la esfera de competencia federal, específicamente del Poder Judicial de la Federación.
- El análisis minucioso de los derechos humanos contenidos en los numerales 4o. a 9o. de la Constitución veracruzana, contienen derechos fundamentales que corresponden a ciertas garantías individuales contenidas en la Constitución General de la República.
- La simple comparación efectuada entre los mencionados Artículos de la Constitución de Veracruz con los preceptos de la Constitución federal, permite llegar a la conclusión de que aquéllos contienen los mismos derechos subjetivos, ya sea que se interpreten literalmente o a través del desarrollo doctrinario y jurisprudencial; sólo que en vez de llamarlos “garantías individuales” los denominan “derechos humanos”.
- Lo único que queda en la obscuridad son los derechos “que se reserve el pueblo de Veracruz”, reserva que, por sí sola, ya amerita discreción de la Suprema Corte para no reconocer la constitucionalidad “en blanco” de esa parte que se desconoce.

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los Artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de las previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el Artículo 4º de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.” Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Agosto de 2002. Página: 903. Tesis: P. XXXIII/2002. Tesis Aislada.

11 Sentencia y voto de minoría pronunciados en la Controversia Constitucional 16/2000, publicados en el DOF el 21 de junio de 2002.

- No obstante lo anterior, consideran constitucionalmente correcto, y hasta loable, que una Constitución estatal, como la de Veracruz, acoja o reitere las garantías individuales que establece la Constitución federal, o bien, que pudiera superarlas y sobrepasarlas o ampliarlas, en virtud de que los derechos públicos subjetivos que ésta consagra son, en realidad, el *status* mínimo del hombre que las autoridades deben respetar.

Como podemos observar, el voto minoritario de los ministros disidentes consideró que el juicio para la protección de los derechos humanos es inconstitucional porque con él y, obviamente, con el establecimiento del órgano y procedimiento correspondientes (Sala Constitucional), el Poder Reformador del estado de Veracruz invadía la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación, que es a quien corresponde proteger, a través del juicio de amparo, las entonces denominadas garantías individuales de los gobernados, ante su transgresión por parte de leyes y actos de todo tipo de autoridades, sean federales, estatales o municipales.¹²

Sin dejar de reconocer los argumentos esgrimidos por la mayoría de ministros en este polémico asunto, el que sin duda pretende abrir la brecha para el desarrollo y consolidación de los sistemas de justicia constitucional local, debo decir que el problema de la delimitación competencial entre federación y estados, extraídos a partir de la Constitución General y de las particulares estatales, no es un asunto que se resuelva a partir de criterios literales y formalistas desprendidos de los mismos textos.

Para el caso que nos ocupa, me parece que no resulta claro hablar, por un lado, de que las garantías individuales, anteriormente establecidas a nivel federal, resultan cosas diversas de los derechos humanos consagrados en la Constitución veracruzana y por el otro, como consecuencia de dicho razonamiento, que la sala constitucional pueda substanciar y resolver mediante el juicio respectivo, la tutela de dichos derechos.

Si bien es cierto que en el pasado, atendiendo a la labor doctrinal e interpretativa de autores y órganos judiciales norteamericanos, de los cuales se ha inspirado nuestra forma de organización estatal, se llegó a afirmar que la Norma Suprema Fe-

12 A mayor abundamiento, el voto de minoría expresa en su parte conducente: "Podría pensarse que como la fracción III del Artículo 116 señala que *"El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas"*, implícitamente los autoriza para que al respecto tomen cualquier determinación o establezcan cualquier tipo de juicio, inclusive algunos que proteja las garantías individuales (aunque las llamen con otro nombre), pero tal consideración sería inaceptable porque ello implicaría desconocer la reserva expresa que al Poder Judicial Federal hacen los Artículos 103 y 107, como ya se dijo, independientemente de las prohibiciones que a los estados establecen los Artículos 117 y 118 de la propia Constitución....Donde con más claridad se ve la inconstitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos que establece la Constitución impugnada, es en la parte que otorga competencia a la "Sala Constitucional" para pronunciarse, a través de dicho juicio, sobre que una ley local es contraria o acorde a la Constitución de Veracruz por violación a los derechos humanos, en virtud de que la declaración sobre la constitucionalidad de una ley, por tal motivo sólo comprende al Poder Judicial de la Federación....La cuestión de si una ley, federal o local, es contraria o no a la Constitución federal por violación a las garantías individuales (que la constitución impugnada llama derechos humanos), es de interés fundamental para la República, porque de su resolución dependerá que la ley se integre al orden jurídico que es propio de un Estado de derecho, o sea rechazada por vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo ésta puede, en virtud de las normas constitucionales que le dan competencia y que organizan y ordenan el juicio de amparo contra leyes, dar unidad, congruencia y seguridad al orden jurídico a nivel nacional, en vez de perder todas estas características en tantas parcelas interpretativas como estados vayan adoptando las reformas que se examinan. *Idem*.

deral establece los derechos mínimos a favor de los gobernados y, que con base en ello, las entidades federadas tienen la facultad de ampliarlos y tutelarlos, no es menos cierto que el día de hoy, inmersos en una expansión y desarrollo espectacular de los derechos humanos en el ámbito internacional, el discurso haya cambiado significativamente.

En efecto, México al suscribir una serie de tratados e instrumentos sobre la materia, aparte de incorporarlos automáticamente a su derecho interno (lo que permea el ámbito espacial total de validez en el territorio mexicano, y no en una porción del mismo, como pudiera ser una entidad federativa), asume la obligación de darles vigencia y efectividad a través de los mecanismos de tutela que juzgue convenientes, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

Por tanto, resulta inaceptable una protección desigual de los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia, pues tal y como hemos visto, el mecanismo local de protección de derechos adolece –por ejemplo–, de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, mientras que el juicio de amparo, no obstante, consagrar dicha figura, no cuenta con la reparación del daño prevista en el primero de ellos. En suma, el nivel de discusión de estos derechos trasciende a la esfera de los estados, puesto que se trata de una decisión del constituyente mexicano.

En todo caso, por virtud del principio de descentralización y colaboración adoptado en el esquema federal, y apelando a las experiencias de otros estados similares como Alemania¹³ y los Estados Unidos,¹⁴ la responsabilidad para garantizar el acceso a la justicia y en la tutela efectiva de derechos debe ser compartida entre la federación y los estados miembros, tal y como parece indicar el control de convencionalidad/constitucionalidad señalado al principio del presente trabajo.

Bajo esta perspectiva, me parece que la tutela, por parte de los poderes judiciales locales de las anteriormente denominadas garantías individuales, frente a los actos u omisiones de las autoridades de ese nivel de gobierno, inclusive las municipales, así como aquellos provenientes de particulares establecidos en su territorio (entendidas como los estándares mínimos de protección establecidos en la carta federal), debe constituir el aspecto esencial de su actuación,¹⁵ con la posibilidad –inclusive–, de ampliación del parámetro de control a derechos humanos reconocidos en tratados, leyes federales, constitución local, leyes del estado y demás ordenamientos con contenido materialmente constitucional (bloque de constitucionalidad).¹⁶

13 Cfr. Por todos, E. Haas, "Justicia constitucional federal y justicia constitucional en los estados federados" en Corzo, Edgar (Coordinador), *I Congreso internacional sobre justicia constitucional*, Op. cit., supra nota 1.

14 Cfr. Por todos, Daniel Barceló Rojas, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.

15 Para llevar a cabo dicha función, es preciso replantear en nuestro país el control difuso previsto en los Artículos 1 y 133 de la Constitución federal, a efecto de que los órganos constitucionales locales resuelvan los asuntos –preponderantemente en materia de derechos humanos– a partir de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los criterios de tribunales constitucionales de otros países, e incluso supranacionales como sería el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

16 Dicha figura, surgida en Francia en los años setenta, con gran evolución y desarrollo en el derecho comparado, se entiende en términos generales como un conjunto de criterios interpretativos orientadores que las

Estoy plenamente convencido que nuestro máximo tribunal puede y debe conocer de violaciones directas a la Constitución Federal, así como ejercer su facultad de atracción en los asuntos que revistan importancia y trascendencia para el país. Por el contrario, las violaciones indirectas que impliquen transgresión a las constituciones locales o normas que de ella emanen, deben tornarse en asuntos de constitucionalidad local, debiendo ser resueltas por órganos límite o de cierre estatales, de tal suerte que dichas decisiones sean definitivas e inatacables.¹⁷

Estamos perfectamente conscientes de que el asunto no reviste de ninguna manera sencillez, sino un enorme grado de complejidad, sobre todo por las implicaciones que eventualmente se presentarán en la práctica. Una de ellas la constituye, sin duda, el principio de definitividad para recurrir a los órganos de control constitucional federal y locales.

Como sabemos, en la actualidad la ausencia de una regulación constitucional que establezca las bases para la articulación de los medios de control federales y locales, produce consecuencias importantes; entre ellas, podemos citar:

- 1) La inexistencia de un sistema integral de justicia constitucional estadual;
- 2) El hecho de que el control constitucional local se deposita tanto en los órganos del Poder Judicial de la Federación como en algunos órganos jurisdiccionales locales;
- 3) Los medios de control constitucional local son de uso optativo para los sujetos legitimados, dado que cualquier violación a lo previsto en las Constituciones de las entidades federativas constituyen violaciones indirectas a los Artículos 14 y 16 de la Constitución general, mismas que pueden plantearse a través de los medios de control federales, y
- 4) Por regla general, las resoluciones emitidas en los medios de control locales son impugnables mediante algunos de los diversos de carácter federal.¹⁸

Ante este panorama, considero oportuno reflexionar en torno a las posibles soluciones normativas, básicamente extraídas a partir de las siguientes preguntas:

- a) ¿En qué supuestos una sentencia dictada en materia de control constitucional local puede ser revisada y, en su caso, revocada por la Suprema Corte de Justicia? Una primera aproximación a la respuesta, sería la consideración de que tratándose de asuntos que impliquen la tutela de disposiciones constitucionales locales, incluso aquellas que contengan identidad material con disposiciones de la constitución federal, puedan ser fallados –tomando los criterios interpretativos de

Cortes o Tribunales Constitucionales aplican para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, en función de principios constitucionales extraídos de documentos históricos, leyes y tratados internacionales. *Cfr.* Por todos, Louis Favoreu y Francisco Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.

17 A este respecto, sirve de apoyo lo resuelto por el Pleno de la Corte en la Tesis: P/J 30/2000, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p.812.

18 *Cfr.* Rafael Coello Cetina, "Articulación de los medios de control de la constitucionalidad nacionales y locales" en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo III, México, UNAM-IMDPC-MARCIAL PONS, 2008, p. 874.

la Corte, en su caso— por los órganos de control estatales, de tal suerte que las resoluciones sean definitivas e inatacables.

b) En virtud del principio de colaboración en el Estado federal, ¿es posible reglamentar los supuestos en los cuales el órgano de control constitucional, ya sea federal o local, se declare incompetente y remita el expediente al tribunal que considere tiene la facultad para conocer y resolver en definitiva el asunto, cuando el sujeto u órgano legitimado intenta una vía equivocada? La respuesta la considero afirmativa, en virtud de que se relaciona con la salvaguarda de dos derechos fundamentales identificados como la prohibición de la indefensión y la tutela judicial efectiva.

c) ¿Es conveniente y deseable dejar abierta la posibilidad para que el peticionario pueda ejercer simultáneamente los mecanismos locales y federales, o es preciso reglamentar a detalle las causales de improcedencia por esta situación? Al respecto, consideramos que una buena salida sería hacer excluyente el intentar ambas vías, evitándose los inconvenientes que presentan algunos países de corte federal, como los relacionados con la interrupción o vencimiento del término para intentar algunos de estos mecanismos, o simplemente la suspensión de procedimientos en tanto se resuelven aquellos planteados en diferente jurisdicción.

d) Finalmente, ¿resulta pertinente replantear la facultad de atracción de la Corte, a efecto de delimitar con mayor puntualidad los casos en que por excepción, podrá conocer de resoluciones dictadas en ejercicio del control constitucional local? En este punto, me parece que la clave para una respuesta adecuada se encuentra en el planteamiento de las violaciones directas que hagan valer los intereses a la Constitución general.

Siguiendo con el análisis de la experiencia veracruzana, tenemos que con fecha treinta y uno de agosto de dos mil nueve, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, denunció la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa y el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil y Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, en cuanto a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo directo contra las sentencias dictadas por ella, en los juicios de protección de derechos humanos local.

Se trató, a mi juicio, de un asunto relevante para el desarrollo de la justicia constitucional local, pues fue planteado ante nuestro máximo tribunal del país, el alcance de las sentencias pronunciadas por los órganos terminales en materia de control constitucional en el ámbito local.

En efecto, como antecedentes del caso el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Séptimo Circuito, resolvió en esencia lo expuesto por su tesis aislada con registro: 170.900, consultable también en la cuartilla setecientos sesenta y dos, del tomo XXVI de noviembre de dos mil siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS TRIBUNALES DE AMPARO CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

EMITIDAS POR AQUÉLLA AL RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: Constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de derechos humanos, regulado en los Artículos 4, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución Política; preceptos que han sido interpretados por el citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución Local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger derechos humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de derechos humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los derechos humanos previstos en la citada Constitución Local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.”

En esencia, la tesis transcrita se fundó en las siguientes consideraciones:

- La interpretación que ha realizado el Pleno de la Corte para determinar que existen cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal.
- Que Veracruz cuenta con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local.
- Que el juicio de protección de derechos humanos consagrado en la Constitución del estado, faculta a la referida Sala para conocer y resolver el mismo, diferenciándose sustancialmente del juicio de amparo por cuanto a que este último protege las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, mientras que aquél tutela los derechos humanos que el texto supremo local reserva para sus gobernados.
- Que con base en lo anterior, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las referidas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, al tratarse del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil, así como el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, todos del Séptimo Circuito, decidieron declarar procedente el juicio de amparo directo en contra de las sentencias dictadas por este Tribunal en el juicio de protección de derechos humanos local, con independencia de que en el fondo del asunto negaron la protección de la justicia federal.¹⁹

A mi juicio, la tesis transcrita es relevante en el sentido de que se trata de un intento por favorecer el desarrollo de los sistemas locales de control constitucional; sin embargo, resulta discutible por varios aspectos.

En primer lugar, si bien ha existido un pronunciamiento mayoritario por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, por cuanto hace al aval otorgado a la Sala Constitucional de Veracruz para conocer del juicio de protección de derechos humanos, mismo que quedó asentado en la tesis aislada XXXIII/2002, no menos importante resulta el análisis del voto de minoría el cual arriba a la conclusión de que haciendo una comparación minuciosa, existía identidad material entre los derechos consagrados en la Constitución federal, anteriormente denominados Garantías Individuales y aquellos consagrados en la Constitución veracruzana, ya sea que se interpreten literal, doctrinal o jurisprudencialmente. Por ello, el medio de control constitucional idóneo es el amparo.

En segundo lugar, no es exacta la afirmación contenida en la tesis que se comenta, cuando afirma que el estado de Veracruz cuenta con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local, pues de acuerdo al diseño institucional en vigor, dicha atribución la comparte con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien si bien no tiene intervención en el juicio de protección de derechos humanos, se constituye en órgano terminal en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa locales.

En tercer lugar, arribar a la conclusión de que los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las sentencias en materia de control constitucional local, tomando como referencia las anteriores consideraciones, inclusive afirmando que no se trata de una denegación de justicia sino del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del referido control, es desconocer la estructura constitucional y legal bajo la cual opera actualmente el juicio de amparo, incluyendo sus efectos jurídico-procesales relacionados con la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Como conclusión tenemos que el Tribunal Colegiado de Circuito intenta introducir vía jurisprudencia una causal de improcedencia no prevista en el Artículo 73 de la Ley de Amparo, aunado a que de acuerdo con las reglas para el ejercicio del juicio de garantías en la vía directa, sigue siendo perfectamente procedente la impugnación de sentencias o resoluciones definitivas de tribunales locales por violación a la garantía de legalidad prevista en los Artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

¹⁹ Amparos directos 175/2007, 190/2007 y 309/2007.

Por otra parte, derivado del carácter uni-instancial del juicio de protección de derechos humanos, decir que la resolución que se adopte en el mismo tendrá la calidad de cosa juzgada (sin posibilidad de contar con una instancia de revisión), implica contravenir derechos consagrados en pactos e instrumentos internacionales de los cuales forma parte nuestro país y que se encuentran incorporados a nuestro ordenamiento jurídico. Derechos relacionados con el acceso a la jurisdicción, debido proceso y tutela judicial efectiva.²⁰

Gran parte de los argumentos esgrimidos anteriormente, fueron determinantes para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera por una mayoría de diez votos contra uno, la Contradicción de Tesis 350/2009 en la sesión pública del 6 de mayo del año 2010,²¹ en el sentido de que debe prevalecer el criterio de la procedencia del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz en el juicio de protección de derechos humanos.

Es importante destacar, que en las sesiones públicas del 4 y 6 de mayo de 2010, la ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos, sometió al Pleno la propuesta de resolución en el sentido de que efectivamente existía la contradicción de tesis entre los Tribunales colegiados referidos, y que era procedente el juicio de amparo directo en relación con las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz, básicamente por considerar que se trata de una resolución jurisdiccional de una Sala que integra el Tribunal Superior de Justicia del Estado, y que por tanto se encuentra dentro de los supuestos del Artículo 158 de la Ley de Amparo (entonces vigente), referidos a la procedencia del amparo directo.

Dentro de los múltiples e interesantes argumentos manifestados por los miembros de nuestro Máximo Tribunal, destacan aquellos realizados por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien secundando el proyecto a discusión expuso que: 1) este tipo de tribunales o de organismos locales están sujetos a control constitucional de amparo, porque para no estarlo se requeriría texto expreso en la Constitución general; 2) que si se está en presencia de la resolución de un Tribunal como era el caso, la denominación de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo contempladas en la ley de amparo, encuadra perfectamente en las hipótesis para su procedencia; y 3) que en la práctica, el amparo directo viene a ser una especie de recurso *lato sensu*, en donde se analiza la legalidad de la resolución, so pretexto de violación de las garantías establecidas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

De igual manera, el ministro José Ramón Cossío manifestó –esencialmente– en sus diversas intervenciones, que: 1) las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema, si se toma en cuenta que el

20 Por ejemplo, se cuestiona que no exista como mínimo un recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

21 Véanse las versiones taquigráficas de las sesiones públicas del 4 y 6 de mayo del año 2010, en www.scjn.gob.mx.

orden jurídico local está supeditado al orden jurídico constitucional; 2) lo que busca garantizarse a través del juicio de amparo directo es que los Tribunales Colegiados, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución, con excepción de la materia electoral; y 3) que los derechos que se hicieron valer ante el Tribunal Superior de Justicia de Veracruz para que conozca de un juicio de constitucionalidad local terminan con una sentencia definitiva, razón por la cual los quejosos pueden plantear la violación a un derecho fundamental contenido en la Constitución federal, misma que, sin excepción, no puede ser más que conocida por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en cuanto órganos encargados de la tutela del orden constitucional total.

Por su parte, el ministro Sergio Valls Hernández expuso diferentes argumentos para discrepar del sentido del proyecto, básicamente a partir de las siguientes razones: 1) si el referido juicio constitucional local tiene por objeto conocer de violaciones a los derechos humanos establecidos en la Constitución de Veracruz, ello debe entenderse como una instancia definitiva dentro de ese sistema de justicia constitucional, pues su objeto se limita a garantizar su propio orden jurídico; 2) estimar que en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de la entidad procede un amparo legalidad como es el amparo directo, implica romper con la justicia constitucional local al someterla siempre al escrutinio de los tribunales federales; y 3) sostener que a través de este proceso, los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte van a garantizar que la interpretación de los derechos humanos del orden jurídico local no afecte el contenido esencial de las garantías individuales del orden jurídico constitucional al que se encuentran supeditados es tanto como romper con el Federalismo, según el cual las entidades federativas se dan sus propias Constituciones, y por tanto, sus propias garantías procesales para salvaguardarlas.

Como hemos podido observar, se trata de una resolución relevante en donde la Corte ha determinado –por mayoría de votos– la procedencia del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz. Sin embargo, me parece oportuno referirme al tema de fondo con que, me parece, debe resolverse a futuro el tema en comento.

En un Estado federal como el nuestro, tratándose de mecanismos de protección de derechos fundamentales consagrados en las entidades federativas, resulta imprescindible explorar las posibilidades en torno al desarrollo de un recurso judicial local; esto es, podríamos pensar en que el conocimiento de los asuntos podría ser confiado en primera instancia a los órganos jurisdiccionales ordinarios (amparo judicial) y en revisión (recurso de amparo constitucional) a la Sala Constitucional; o una segunda posibilidad estaría determinada por el conocimiento originario de los asuntos a cargo de la referida Sala y la procedencia de un recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.²²

En aras de fortalecer el desarrollo y eficacia, no nada más de los instrumentos de amparo locales vigentes y aquellos que en el futuro se llegaran a consagrar por

22 Para el caso de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa locales, resulta razonable el fallo de un Tribunal, Corte o Sala Sonstitucional en única instancia.

el resto de las entidades federativas, sino atendiendo al conjunto de mecanismos de justicia constitucional en los estados de la República, me parece que limitar por la vía jurisprudencial la procedencia del amparo u otro mecanismo federal por parte del Poder Judicial de la Federación para favorecer el desarrollo de los sistemas de control constitucional locales, o incluso disponer en el ámbito local limitaciones a la jurisdicción federal sin contar con un adecuado diseño normativo-institucional, además de contravenir el espíritu de la Constitución federal, conlleva en la actualidad enormes riesgos en la esfera de temas tan delicados como la protección de derechos humanos. De ahí la importancia que la Corte haya resuelto la contradicción de tesis en los términos apuntados.

Por ello, tal y como lo hemos señalado en anteriores ocasiones, estimamos que la mejor manera de articular los sistemas de defensa constitucional federal y local, es a partir de la reforma al Artículo 116 de la Constitución general,²³ de tal suerte que se establezcan las bases y principios esenciales para que los estados diseñen mecanismos de control constitucional local de manera integral y uniforme, con una magistratura constitucional especializada, con la determinación de los sujetos legitimados para acudir a ella, con la determinación del parámetro de control ejercido, los supuestos de definitividad y efectos de las sentencias, los alcances interpretativos de la jurisprudencia local, así como los contenidos que necesariamente deberán desarrollar las constituciones y el legislador ordinario local en la confección de las normas del proceso constitucional.²⁴

En un estado federal como el nuestro, debe existir un principio elemental de descentralización de la justicia, en donde los tribunales locales aspiren a tener la última palabra en tratándose de asuntos eminentemente reconducidos a su régimen interior, despresurizando la carga de trabajo de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y dejando exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atracción para conocer de asuntos que revistan importancia y trascendencia para el país.²⁵

23 Obviamente para que pudiera operar eficazmente el diseño propuesto, tendríamos que revisar y armonizar otros preceptos constitucionales, tales como el 103, 104, 105, 107, 124 y 133, entre otros, contemplando la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia pueda ejercer su facultad de atracción para conocer de asuntos relevantes de la jurisdicción constitucional local, básicamente cuando se trate de violaciones directas a la Carta Magna federal.

24 Entre los pocos intentos por reformar el Artículo 116 de la Constitución general de la República para introducir las bases del control constitucional local, destaca la propuesta del senador Renán Cleominio Zoreda Novelo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, cuya iniciativa y exposición de motivos fueron presentados al Senado en el mes de marzo de 2007, turnándose para su estudio a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. La reforma que se propone, asimismo, podría contemplar en los Artículos transitorios del decreto respectivo un plazo perentorio para que las entidades federativas armonicen sus ordenamientos, tal y como ha sucedido con las reformas constitucionales electoral en 2007 y en materia de justicia penal en 2008.

25 El tema es delicado y complejo, pues tendríamos que partir de determinados presupuestos para que las sentencias o resoluciones de los tribunales locales fueran definitivas e inatacables, tales como contar con Poderes Judiciales fortalecidos institucionalmente, no solo por cuanto hace a la satisfacción de los requisitos o exigencias establecidas actualmente en el Artículo 116 de la Constitución federal (independencia judicial), sino ante todo, que reflejen con su actividad cotidiana un nivel aceptable de credibilidad entre los gobernados a partir de la calidad de sus resoluciones.

El recientemente instituido control difuso de convencionalidad/constitucionalidad en nuestro país,²⁶ parece abonar a la realización de estos cambios tan necesarios, pues supone –por ejemplo– la concurrencia de los poderes judiciales federal y de los estados en la protección efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, no debemos perder de vista la dificultad que conlleva la facultad otorgada a cada órgano, formal y materialmente jurisdiccional, de interpretar las normas de derecho interno de conformidad con los parámetros establecidos por la Constitución federal, la Convención Americana de Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana y Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su momento, de llevar a cabo la desaplicación de la norma inconventional/inconstitucional para el caso concreto.

En una primera aproximación a la solución del problema, tomando como base el Artículo 1 de la Constitución general y las consideraciones plasmadas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con las regulaciones procesales correspondientes, deberán tutelar los derechos humanos ejerciendo *ex-officio* el control difuso de convencionalidad.²⁷

Esto quiere decir que en el caso de los sistemas locales de control constitucional, las bases de articulación con el sistema federal, deberán contemplar –entre otros mecanismos– aquellos que constituyan el puente entre la legislación ordinaria y la constitucional estadual, como la denominada “cuestión de inconstitucionalidad” y que entidades federativas como Veracruz ya lo tienen contemplado, a fin de unificar los criterios interpretativos de los órganos jurisdiccionales locales por parte del órgano terminal de control constitucional, sea una Sala, Tribunal Constitucional o Tribunal Superior de Justicia. El mismo esquema, me parece, deberá realizarse en el ámbito de los tribunales federales, sean judiciales o administrativos, a efecto de que la Suprema Corte sea el intérprete final de la constitucionalidad/convencionalidad.

En esta propuesta, existirá mayor certeza de que los órganos formal y materialmente jurisdiccionales, federales y locales, pueden realizar la interpretación conforme o la desaplicación normativa a los casos concretos, basados en los criterios del órgano límite o de cierre en materia constitucional descritos en el párrafo que antecede.

26 Cfr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *El control difuso de convencionalidad*, México, Fundap, 2012.

27 *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.* http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf. El párrafo 225 de la resolución, señala textualmente “Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermodos por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Conclusión

Hemos analizado a lo largo del presente trabajo las enormes dificultades y deficiencias que presentan los sistemas de control constitucional locales, tomando como base la experiencia vivida en Veracruz, así como las posibles respuestas en torno a la efectiva articulación de los mecanismos de control local con aquellos plasmados a nivel federal.

La resolución de la contradicción de tesis 350/2009 por parte de la Suprema Corte de Justicia, ha confirmado nuestros argumentos en el sentido de que limitar por la vía jurisprudencial la procedencia del amparo u otro mecanismo federal por parte del Poder Judicial de la Federación para favorecer el desarrollo de los sistemas de control constitucional locales o incluso disponer en el ámbito local limitaciones a la jurisdicción federal, sin contar con un adecuado diseño normativo-institucional, además de contravenir el espíritu de la Constitución Federal, conlleva en la actualidad enormes riesgos en la esfera de temas tan delicados como la protección de derechos humanos, en donde el Estado mexicano puede comprometer eventualmente su responsabilidad internacional por violación a los mismos (fundamentalmente aquellos relacionados con el acceso a la jurisdicción, debido proceso, prohibición de la indefensión y tutela judicial efectiva).

El asunto adquiere mayor complejidad si tomamos en cuenta la reforma de junio 2011 en materia de derechos humanos y amparo a la Constitución federal y los recientes criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados con el deber de los estados miembros de la Convención Americana de ejercer, a través de sus órganos formal y materialmente jurisdiccionales, *ex-officio* el control difuso de la convencionalidad, lo que nos lleva a explorar propuestas preliminares para hacer posible en el Estado mexicano una efectiva defensa de la constitucionalidad, fundamentalmente en la tutela concurrente de los derechos humanos a cargo de la federación y entidades federativas.

Fuentes

- Barceló Rojas, Daniel, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.
- Casarín León, Manlio Fabio, "El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009" en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, No. 24 enero-junio 2011.
- _____ y Astudillo Reyes, César I. (Coords.), *Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010.
- Corzo, Edgar (Coord.), *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, UNAM, 2009.
- Favoreu, Louis y Rubio Llorente, Francisco, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.
- Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2009.
- Ferrer Mac Gregor, Eduardo (Coord.), *El control difuso de convencionalidad*, México, Fundap, 2012.
- _____ 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*, Tomo III, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008.
- Sagües, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculos*, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2008.

El municipio veracruzano

Marisol Luna Leal

I. El municipio en el federalismo mexicano

La idea federal es una fuerza que atraviesa la historia de México; que esta ha triunfado en los tres movimientos sociales que hemos experimentado: la independencia, la reforma, y la revolución; a tales eventos históricos corresponden las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.¹

La forma de estado federal representa el reconocimiento de diversas fuerzas distintas al poder del centro, mismas que poseen notas características, y en virtud de tales, *reclaman un espacio de acción jurídico-político, traducido –entre otras cosas– en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.*² García Pelayo y Vogel, citado por Carbonell estiman que el federalismo fundamentalmente responde a tres necesidades,

- a) A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades, y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- b) A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- c) A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³

El elemento caracterizador del federalismo es la distribución de competencias entre las diversas organizaciones jurídico-públicas de tipo territorial que se encuentran determinadas en la Constitución, la cual, por virtud de lo establecido en su Artículo 124, opta por la *cláusula residual* a favor de los estados miembros y, en el Artículo 115, entre otros, se otorga a los municipios intervención en materias específicas;⁴ toda vez que como lo reconoce la mayor parte de la doctrina en el

1 Valencia Carmona, Salvador, "En torno al federalismo mexicano" en *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, de María Hernández, Antonio y Valadés Diego, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003, p. 359.

2 Carbonell, Miguel, "El Estado federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática" en *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ-UNAM, México, No. 91 Enero-Abril 1998, Nueva serie, año XXXI, recuperado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/91/art/art4.htm>

3 *Ídem*.

4 Jiménez Dorantes, Manuel "Colaboración y Coordinación en el sistema federal mexicano" en *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*, t. I, IJ-UNAM, México, 2005, p. 150.

País, dicho federalismo no se circunscribe a la federación y estados miembros, sino también a los municipios.⁵

Ahora bien, en términos de lo establecido en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Estado mexicano adopta el modelo federal mediante el cual, el estado se integra por un orden cuyas normas gozan de validez en todo el territorio nacional, y por diversos órdenes con normas de aplicación en determinadas porciones de ese mismo territorio. Al primer tipo de orden se le denomina *federal*, y a los segundos *locales*; mismos que en nuestro sistema son los estados; el Distrito Federal; y, los municipios. No obstante lo anterior, la mera existencia de diversos órdenes no es suficiente para integrarlos en un mismo sistema normativo, en términos de Kelsen, en todo sistema federal es necesaria una Constitución u orden jurídico total que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales –el federal y los locales– y de esta forma se integren unitariamente; toda vez que, de no existir el orden total a que se refiere Kelsen, se tendría que concluir que los órdenes federal y locales no forman parte del mismo sistema normativo, o que el orden local se subordina al federal, o viceversa.⁶ En breve, el sistema federal implica la existencia de dos órdenes o niveles de gobierno: el federal y el local, ambos subordinados, para el particular mexicano a la CPEUM; en dicho sentido, los órdenes o niveles de gobierno en nuestro sistema, como ya se refería, no solo lo constituyen las entidades federativas, sino también el Distrito Federal y los municipios.

Ahora bien, en contexto con lo anterior, el Artículo 115 de la CPEUM en su 1er párrafo establece que,

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (...). El cual es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa (...) La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. (...).

Referido lo anterior podemos señalar que resulta claro que del cruzamiento y correlación de los Artículos 40 y 115 constitucionales, el municipio es un nivel de gobierno en la forma de estado federal mexicano con ámbitos de validez propios y bien definidos en los cuales se desarrolla y ejerce la administración pública muni-

5 Quintana Roldán concibe al municipio como la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, mismo que cuenta con un órgano colegiado deliberante que es integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley; dichos miembros son electos popular y directamente. A dicho órgano se le denomina *ayuntamiento*, en casos excepcionales *concejo*. El ayuntamiento asume dos funciones substanciales: el gobierno y la administración del municipio, desde luego con las limitaciones que el diseño del sistema federal mexicano impone. Es importante recordar que los integrantes del ayuntamiento asumen roles o actividades diversas, así, el presidente es el encargado de presidir el cuerpo colegiado y ejecutar las decisiones emanadas de éste. Los regidores, son la base del cuerpo deliberativo en atención a su número, y coadyuvantes del presidente municipal en las áreas que les sean asignadas por medio de las Comisiones edilicias; los síndicos regularmente asumen la representación jurídica para velar por los intereses del municipio. Derecho municipal, 9ª ed., Porrúa, México, 2008.

6 Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, UNAM-Porrúa, México, 1995, p. 1034.

cipal; lejos se encuentra la teoría que dibujaba al municipio únicamente como un ente descentralizado por región.⁷

II. Municipio. Elementos. Ayuntamiento. Atribuciones

En el análisis y descripción de la figura municipal encontramos diversos enfoques o tendencias de estudio. Para Robles Martínez el municipio es concebido tanto como *un hecho objetivo*, el cual se identifica por la totalidad y unión de sus elementos, esto es, territorio, orden jurídico y población; como una *realidad jurídica*, la cual *se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser*, bajo dicha visión, el municipio es, *la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines*.⁸

Para Andrade Sánchez el municipio es un *ente político administrativo* dotado de personalidad y patrimonio, integrado por uno o más conjuntos de población asentados en una *demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado*.⁹ En términos similares lo presenta Rendón Huerta Barrera, al sostener que el municipio es la *entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográficamente determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines*.¹⁰

Quintana Roldán concibe al municipio como la *institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal*, misma que se encuentra *regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado*.¹¹ Como se observa, en cualquiera de las conceptualizaciones que se adopte podemos identificar tanto el aspecto del *deber ser* (el municipio como realidad jurídica), y el *ser* (municipio como hecho objetivo).

Acotado lo anterior es preciso hacer referencia a cuáles son los elementos que constituyen al municipio; Valencia Carmona aplica el enfoque de la teoría del estado, divide a aquellos en previos y constitutivos, inserta en la primer clasificación al *territorio* y a la *población*; en la segunda, al *gobierno*, la *capacidad económica* y el *fin que persigue*.¹² Siendo únicamente población, territorio y gobierno para Robles Martínez.¹³ Por su parte, Quintana Roldán afirma que el municipio *tiene elementos semejantes aunque no iguales al Estado: territorio, población y poder*,¹⁴ a los que hay que sumarle la *autonomía*. Andrade Sánchez establece que el

7 Sobre dicha visión puede consultarse a Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 6a ed., Porrúa, México, 2003, p. 33.

8 Robles Martínez, *Op. cit.* p. 6.

9 Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford, México, 2006, p. 104.

10 Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007, p. 13.

11 Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 21.

12 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 25.

13 Robles Martínez, Reynaldo, *Op. cit.*, p. 227

14 Quintana Roldán, *Op. cit.* p. 151 *infra*.

*municipio, es un ente jurídico que surge del derecho, y que resulta válido desde el punto de vista de una teoría estrictamente jurídica atribuirle como elementos integradores el territorio, la población y el gobierno.*¹⁵ López Sosa también sostiene que los elementos del municipio son, *territorio, gobierno y población*, mismos que son, *integradores de una entidad jurídico-política con características sui géneris, dada su dimensión especial.*¹⁶ En suma, coincidimos con lo sostenido por los juristas Valencia Carmona y Reynaldo Robles, esto es, que para la existencia de un municipio se requieren al menos, una *población* asentada en un *territorio* regida por un *gobierno* electo expresamente para tal fin.

Con relación al territorio, tenemos que sin dicho elemento, entendido éste como el elemento físico-material, no existe municipio, ya que en aquél es donde se desarrolla la convivencia de los habitantes y visitantes. Antonio María Hernández sobre el particular afirma que, *El territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político*¹⁷, y añadiríamos, jurídico. Robles Martínez bajo una concepción kelseniana señala que,

. . . territorio es el ámbito de validez de una ley; en un Estado Federal como lo es el nuestro, encontramos tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

El ámbito espacial de validez del orden jurídico federal, esto es el territorio, lo es todo aquello que integra la Federación, inclusive los espacios aéreos, marítimos y subsuelo.

El territorio de una entidad federativa es el espacio (territorial) delimitado dentro de su circunscripción geográfica, esto es, exclusivamente la superficie terrestre, excluyendo los espacios aéreos, marítimos y subsuelo que pertenecen a la Federación.

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.¹⁸

Aclarando que, *el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero sí propio.*¹⁹

Acosta Romero explica la coexistencia del municipio, la federación y la entidad federativa dentro de un mismo territorio por medio de tres círculos concéntricos, de los que el del centro corresponde al municipio, el intermedio a la entidad federativa y el primero o exterior a la federación.²⁰ Como una consecuencia de la coexistencia referida podemos entender la precisión que realiza Valencia Carmona, esto es, al igual que el territorio del Estado posee dos funciones, la positiva y la negativa, *la primera consiste en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender las necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo mu-*

15 Andrade Sánchez, *Op. cit.*, p. 117.

16 López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Porrúa-Anáhuac, México, 2007, p. 99.

17 Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal. Parte general*, UNAM, México, 2003, p. 202.

18 Robles Martínez, Reynaldo, *Op. cit.*, p. 233.

19 *Ídem.*

20 Acosta Romero, Miguel, *Teoría del Derecho Administrativo*, Porrúa, 4ª edición, México, 1981, p. 323

*nicipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdiccional territorial que pertenece una entidad comunal determinada.*²¹

Según la doctrina podemos encontrar tres sistemas para clasificar la división territorial, el sistema geométrico; el sistema natural o suizo; y el sistema mixto o inglés. El primero de los referidos tiene su origen en la Revolución Francesa, ya que con el propósito de conservar la indivisibilidad del Estado se eliminó cualquier manera de asociación o intermedia entre éste y el individuo; como consecuencia de la filosofía liberal e individualista, con la supremacía de la ley como expresión de la voluntad general dio origen a este sistema: *que considera que el estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales. La Revolución Francesa eliminó la antigua división del territorio en ciudades y municipios y de acuerdo a ese criterio, estableció una nueva división geométrica, artificial, por departamentos, distritos y comunas.*²² El segundo de los sistemas referidos tiene su origen en la Escuela Sociológica del Municipio, y establece que la división del territorio debe establecerse bajo la consideración de la topografía natural de los lugares, así como la tradición e historia de los mismos. En este sistema, y en específico si se atiende a la naturaleza de los lugares, podemos encontrar municipios urbanos, rurales y mixtos.

Bajo el sistema mixto o inglés, *el estado puede utilizar los dos criterios anteriores, o se atempera al criterio de la división artificial de origen legal, o bien al histórico o natural, aunque generalmente respetando la división de los municipios de raíz histórica y cuya creación ha sido determinada por la situación y las condiciones del territorio, sin perjuicio de que los servicios estatales se acomoden o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor.*²³

Efrén Córdova, citado por Quintana Roldán propone una cuarta clasificación a la que denomina *racional*, y sobre la cual señala que, *tendría por principio rector el de distribuir grados y manifestaciones de la organización política en forma que se corresponda con el adecuado desenvolvimiento de sus objetivos y capacidades. Los elementos históricos, geográficos y tradicionales serían así debidamente ponderados y valorados, pero ajustándolos al imperativo de responder a las necesidades actuales e introduciéndoles cuantas alteraciones demanden las realidades de hoy y aún las perspectivas de desarrollo futuro.*²⁴

Pero más allá de la existencia física-material delimitada geográficamente, la cual se constituye en un ámbito espacial de validez, al elemento en cuestión también debe considerársele desde las áreas antropológicas y sociológicas, ya que para algunos grupos de pobladores, el territorio se constituye en un *elemento*

21 Valencia Carmona, *Op. cit.* p. 26.

22 Quintana Roldán, *Op. cit.* p. 152.

23 *Ibidem*, p. 152.

24 *Ibidem*, p. 153.

cohesivo y trascendente situación de la que se originan los denominados *grupos territoriales*.²⁵

En México con una extensión territorial de 1,967,183 kilómetros cuadrados, existen aproximadamente 2438 municipios, por lo que en promedio cada municipio cuenta con 804 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de países europeos como Bélgica por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con un promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados encontramos más de 8,000 municipios con un promedio de 37.5 kilómetros. La superficie territorial de los municipios en nuestro país es muy variable,²⁶ contamos con municipios cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas, e incluso mayor que la de algunos países. Por ejemplo, en Baja California el municipio de Ensenada posee una extensión territorial de 51,952.26 kilómetros cuadrados, el de Coahuila 26,433.60; en tanto Bélgica, Costa Rica, Dinamarca y El Salvador poseen 30,510; 51,100; 43,094; y 21,041 kilómetros cuadrados respectivamente. En contraste encontramos municipios con una extensión territorial mínima como es el caso de San Lorenzo Axocomanitla en el estado de Tlaxcala que sólo cuenta con 4.34 kilómetros cuadrados, o el de San Juan Huactinzco, también en Tlaxcala, con 4.44 kilómetros.

Respecto a la población, desde el enfoque sociológico es considerada como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos o sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.²⁷

Valencia Carmona precisa que

el elemento humano, se unifica alrededor del concepto de "lo vecinal". Tiene el carácter de vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable.²⁸

Quintana Roldán sostiene que la *población como elemento consustancial al municipio, representa el fin último de la actividad institucional*. Y citando a Fernando Albi señala que,

sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al municipio. Es precisamente la comunidad de existencia con intención de arraigo en un espacio limitado del territorio, la que origina la necesaria cohesión social y da lugar a un tipo especial de necesidades locales que demanda la creación de un instrumento adecuado de gobierno.²⁹

De las afirmaciones referidas podemos señalar que la población municipal como elemento de la institución en estudio no solo debe observarse como un conglomerado de personas asentadas en un territorio, sino que dicho conglomerado debe

25 *Ibidem*, p. 149.

26 http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Municipios_de_mayor_y_menor_extension_territorial.

27 *Ibidem*, p. 164.

28 Valencia Carmona, *Op. cit.* p. 27.

29 Quintana Roldán, *Op. cit.* p. 166.

poseer *intereses comunes*, darse *ayuda mutua*, *colaboración* y *solidaridad*, aspectos que sólo devienen de la convivencia vecinal. Y para ser considerado como vecino de determinado municipio deben cumplirse ciertos requisitos, esto es, solo tienen la calidad de *vecino* las personas que residen habitualmente dentro del territorio respectivo, y ésta sólo se adquiere por tener seis meses, cuando menos, con domicilio establecido dentro de su territorio y con residencia efectiva durante ese lapso. Y generalmente se pierde por: ausencia legalmente declarada; ausencia, por más de seis meses del territorio municipal; así como por la manifestación expresa de residir en otro lugar. Sin embargo, la vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial o por voluntad expresa del vecino, comunicada a la autoridad municipal.

Por cuanto se refiere al gobierno del municipio, como sabemos, éste recae en la figura denominada Ayuntamiento.³⁰ Quintana Roldán lo define como, el órgano colegiado deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las respectivas leyes de cada estado,³¹

En tanto, Rendón Huerta Barrera lo define como

el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal –en algunos países se le denomina intendente o ejecutor–, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los regidores a los cuales se asignan comisiones.³²

En el aspecto normativo encontramos que es la fracción I del Artículo 115 de la CPEUM la que establece que,

cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

El ayuntamiento asume dos funciones substanciales: el gobierno³³ y la dirección de la administración³⁴ con las limitaciones que el diseño del sistema federal mexicano impone. Es importante recordar que los integrantes del ayuntamiento asumen roles o actividades diversas, así, el presidente es el encargado de presidir el cuerpo cole-

30 De acuerdo al *Diccionario Jurídico Mexicano* editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, *supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo..

31 *Ibidem*, p. 205.

32 Rendón-Huerta, Barrera, *Op. cit.*, p. 14.

33 Proviene del latín *gubernatio-onis*, que implica dirigir, regir, mandar conducir, guiar. Es el agrupamiento de las personas que ejercen la dirección o el manejo de todos los asuntos que competen al pueblo; el gobierno implica el conjunto de órganos del Estado, esto es, implica el ejercicio de las tres funciones: legislativa, administrativa y judicial. El término gobierno es más amplio que el de *administración*, ya que éste se encuentra incluido en una parte del gobierno. En: Robles Martínez, Reynaldo, "*Función legislativa del municipio*" en *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Salvador Valencia Carmona, (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 438.

34 Es el *conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo*; misma que, *tiene como actividad principal la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad*. Véase a, Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 42.

giado y ejecutar las decisiones emanadas de éste. Los regidores, son la base del cuerpo deliberativo en atención a su número, y coadyuvantes del presidente municipal en las áreas que les sean asignadas por medio de las Comisiones edilicias; los síndicos regularmente asumen la representación jurídica para velar por los intereses del municipio.

Ahora bien, el ayuntamiento³⁵ por ser un cuerpo colegiado, toma sus decisiones por mayoría de votos en reuniones denominadas *Sesiones de Cabildo*, las cuales pueden ser de tipo *ordinarias*, *extraordinarias*, y *solemnnes* cuando la naturaleza del asunto así lo requiere. Y es precisamente en Sesión de Cabildo en la que se aprueba la distribución de entre los ediles las Comisiones Permanentes;³⁶ o la integración de las denominadas Comisiones Especiales;³⁷ sin embargo, el ayuntamiento no es suficiente para gobernar, se requiere también de la administración municipal, dicha situación se ha ejemplificado señalando que *el gobierno es la cabeza y la administración el brazo*, que por ello, en los municipios existe también un cuerpo más o menos amplio de funcionarios municipales que se encargan de apoyar a los miembros del ayuntamiento y de atender cotidianamente los servicios públicos.³⁸

Ahora bien, respecto a las atribuciones o facultades otorgadas al municipio, encontramos atribuciones-funciones en lo *legislativo* (facultad reglamentaria); en lo *jurisdiccional* (control de la legalidad de los actos administrativos emanados de las autoridades municipales); y, desde luego en lo *administrativo*.

Las atribuciones enlistadas en el numeral de referencia, entre otras, son las relativas a:

1. La prestación de los servicios públicos, entre los que encontramos los referentes a agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su ley reglamentaria, concerniente al Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP): policía preventiva y tránsito;
2. La libre administración de su hacienda;
3. La facultad para proponer a las Legislaturas, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unita-

35 Que en casos excepcionales es denominado *Concejo*; de conformidad con la CPEUM los *concejos* se constituyen a partir de declararse desaparecido un *ayuntamiento*, o también por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros si de conformidad con la ley no es posible que entren en funciones los suplentes, tampoco se celebren nuevas elecciones. Las legislaturas de los estados designan de entre los vecinos del municipio a los integrantes de dichos *concejos*.

36 Tales como Hacienda y patrimonio municipal, educación, recreación, cultura, actos cívicos; policía y tránsito, agua potable y alcantarillado, comunicación y obras públicas, fomento agropecuario, comercio y mercados, gobernación, reglamentos y circulares, entre otras.

37 Las que son creadas de forma temporal para atender situaciones extraordinarias, como aniversarios, hermanamientos, atención de problemas o conflictos específicos, entre otros.

38 Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.* p. 29.

rios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria;

4. Las facultades en materia de desarrollo urbano, así como para celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales; y
5. La planeación y la relación conjunta y coordinada del desarrollo, cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Sin embargo, a lo largo de los años se han incorporado en otros Artículos de la misma CPEUM atribuciones en las temáticas vinculadas. principalmente, a los derechos sociales, mismas que enlistamos en líneas subsecuentes:

Artículo	Contenido (materia)
3º	<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p> <p>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y</p>
4º	<p>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.</p>
73	<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>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.</p> <p>XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y</p> <p>XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;</p> <p>XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.</p> <p>XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y</p> <p>XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p> <p>XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.</p>

	XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.
123	... Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policia-les y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

III. El municipio en Veracruz. Antecedentes históricos-jurídicos

Los antecedentes normativos del municipio veracruzano los podemos encontrar a partir del *Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos* del 30 de diciembre de 1840,³⁹ en el que con toda claridad se observa la rica influencia hispana; por ejemplo, al aludir a las *funciones cívicas y religiosas de tabla*; a los *capitulares*; a los *prefectos y subprefectos*; a los *jueces de paz*; a los *caudales de propios y arbitrios*; y a tantos otros conceptos, que sin duda son familiares para quienes tengan conocimiento de los antecedentes del municipio en España. El Reglamento en cuestión se integra de 148 Artículos distribuidos en cuatro capítulos, entre los cuales se señalan las atribuciones de los ayuntamientos, de los alcaldes, regidores y demás personal auxiliar, en tareas estrictamente administrativas, como el tesorero e integrantes de comisiones en diversas áreas. En esta normatividad no se conceptualiza al municipio; carece de un listado de los municipios que integran la geografía veracruzana; de los requisitos para la creación y supresión de municipios, de los requisitos para desempeñarse como edil, así como el lapso para desempeñarse en el cargo respectivo. Desde nuestro punto de vista es una reglamentación genérica que restringe la acción de gobierno municipal, reduce al municipio a un ente puramente administrativo, subordinado en todo momento al jefe político respectivo.

Más adelante, con fecha 15 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Francisco de Landero y Coss la Legislatura Local aprueba la *Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado*, la cual se integra de 101 Artículos distribuidos en diez capítulos, y deroga el Reglamento de Ordenanzas Municipales. Considera a los Ayuntamientos, en su Artículo 1º, como *corporaciones pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella, con excepción de las funciones que se les encomienden por las leyes electorales*. Dicha conceptualización y la ampliación de facultades de los ayuntamientos son las innovaciones que introduce la ley de referencia.

En septiembre de 1915 Cándido Aguilar, gobernador constitucional y comandante militar de la entidad (quien se manifestaba influenciado y convencido de los postulados que motivaron la Revolución en nuestro país, así como del itine-

39 Luna Leal, Marisol, *Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840–2006*, Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana - H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla. Ver., Xalapa, Equez. Ver. 2006, pp. 21-40.

rario político – constitucional que sostuvo el jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Nación), se aprueba la *Ley Orgánica del Municipio Libre*, la cual no sólo es la primera de ese siglo, sino que introduce importantes aspectos. Respecto al municipio, en el Artículo 1º señalaba que *el territorio del estado de Veracruz se divide en tantos municipios cuantos existen en la actualidad con tal que estén constituidos conforme a las leyes, cada uno de los cuales es autónomo en el gobierno y dirección de sus intereses peculiares*. Por otra parte, en el Artículo 6º señalaba que, *las municipalidades serán gobernadas y dirigidas por corporaciones que se denominarán Ayuntamientos y que serán de elección popular directa. Los cargos municipales serán incompatibles con ningún otro empleo de la administración pública*.

Como observamos, se le reconoce al municipio la facultad de gobernarse, deja de ser sólo un ente administrador. Se abandona el antiguo método de designación, por el de elección popular directa de los ediles correspondientes y señala los requisitos que deben cumplirse para fungir como tal; es decir, establece que el período de gobierno será de dos años, la elección referida se reglamenta en la normatividad que nos ocupa, señala el número de ediles de acuerdo con la población. Introduce las figuras de agentes municipales y jefes de manzana con dichos nombres. Además, otorga expresamente facultades al Poder Legislativo para que *las cuestiones de competencia jurisdiccional, de límites territoriales, de indemnizaciones, y cualesquiera otras que surgieren entre dos o más municipios sean resueltas por aquél*. Así también, facultades para crear, suprimir, ampliar o reducir municipios *cuando las necesidades del estado así lo requieran*.

Y para los casos de malversación de recursos municipales o hechos que representen menoscabo de la hacienda municipal, establece responsabilidad para los autores de los mismos, como la posibilidad de denuncia a favor de los vecinos del municipio respectivo. Una de las situaciones que sigue desconociendo el gobierno del estado y se pone en evidencia en la ley que nos ocupa, es el número de municipios que existen en la entidad, situación que se corrige en la *Ley Orgánica del Municipio Libre* aprobada el once de enero de 1918 y publicada el quince del mismo mes y año, ya que en su Artículo 2º enlista los municipios que integran el territorio de la entidad. Y para la creación de los mismos, precisa que *procederá sólo cuando la región que solicite erigirse en municipio, cuente con una población que exceda en dos mil habitantes y con la extensión y recursos suficientes para proveer a su existencia política, oyendo previamente al ayuntamiento o ayuntamientos de cuyo territorio se trate y al Ejecutivo del estado*.

Pese a ser una ley impulsada por el gobernador Cándido Aguilar, igual que la anterior, se deduce la pretensión de regresar al tutelaje al que había estado sometida la figura municipal, no obstante que denomina al municipio como *Libre*, toda vez que lo reduce a *la base de la división territorial y de la organización política administrativa del estado* y establece que *serán administrados y regidos por corporaciones de elección popular directa, denominados ayuntamientos*. Por otra parte, la versión en referencia retira lo concerniente al procedimiento de elección de los

ediles, remitiéndolo a la ley de carácter electoral. Consideramos que dichos cambios son los sustanciales.

En 1948 bajo el mandato de Adolfo Ruiz Cortines se expide la *Ley número 41 Orgánica del Municipio Libre*, la cual establece que los municipios son administrados y regidos por ayuntamientos de elección popular directa, que durarán en funciones un período de tres años y aumenta el número de habitantes para crear nuevos municipios; tras 36 años de vigencia, con las actualizaciones en el número de municipios respectivos, bajo el gobierno de Agustín Acosta Lagunes se deroga la referida Ley número 41, y se expide la *Ley número 40 Orgánica del Municipio Libre*, dicha ley señalaba que los municipios serían *administrados libremente y gobernados por ayuntamientos de elección popular directa*. Regula por primera ocasión las relaciones laborales; introduce las figuras de suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, con el procedimiento respectivo y el de la concesión de servicios públicos municipales; prevé la firma de convenios de los municipios con otros niveles de gobierno, así como la coordinación y asociación con personas físicas o morales para una mejor prestación de los servicios públicos. La ley de referencia ha sido la que ha estado vigente por mayor tiempo, así también, presenta una mejor estructuración entre sus temas, es evidente el uso de la técnica legislativa.

IV. El municipio (veracruzano) de nuestros días

A casi un siglo de haber otorgado al municipio la condición de *libre*; y, en las dos últimas décadas, mediante reformas constitucionales considerarlo como un nivel de gobierno y hacerlo partícipe de diversas áreas y temáticas de transcendencia para el desarrollo nacional, la institución municipal es caracterizada por múltiples, profundas y añejas problemáticas; en términos generales los municipios padecen, en la visión de Rendón Huerta Barrera, de:

- Indefinición o definición deficiente del ámbito de responsabilidad y competencia del municipio.
- Indeterminación de políticas públicas.
- Imprecisión, vaguedad o ausencia en la fijación de objetivos y metas.
- Ineficacia y altos costos de coordinación.
- Carencia de personal que cubra las necesidades de los puestos.
- Falta de concreción de planes y programas.
- Lentitud en las acciones.
- Información incompleta y parcial sobre recursos y resultados.
- Falta de seguimientos, evaluación y revisión de la actuación administrativa.⁴⁰

Un estudio completo y de meridiana claridad⁴¹ es el realizado con motivo de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* por el CIDE y el INEGI en el año 1993, mismo que si bien tiene más de una década de elaborado mantiene vigencia en su

40 Rendón Huerta Barrera, *Op. cit.* p. 353.

41 García del Castillo, Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", *Revista Gestión y Política Pública*, México, No. 2, Vol. III, 2º semestre, México, 1994.

análisis y propuestas, en éste se detallan seis rubros-temáticas de prioritaria atención relativos a,

- La *modernización municipal integral*;
- El *manejo de las opciones de participación privada*;
- Las políticas de tarificación con subsidios cruzados;
- La *participación ciudadana activa*;
- Los *procesos de endeudamiento con mayor participación privada*; y,
- La *emisión de bonos*.⁴²

Si bien el municipio veracruzano adolece de las problemáticas referidas en líneas anteriores, en el presente abordamos algunos aspectos que nos parecen de atención necesaria mismos que enlistamos, previa contextualización y referencia genérica del diseño constitucional de la figura en estudio. En tenor de lo anterior, encontramos que la reforma en el año 2000 al *sistema jurídico*⁴³ veracruzano denominada *Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz*, propició la creación de un nuevo *orden jurídico*,⁴⁴ mismo que derivó un rediseño a la figura municipal que se concretizó en la *Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz* (LOMLEV) publicada el 5 de enero de 2001.⁴⁵

En virtud del pacto federal, y lo establecido por el Artículo 115 de la CPEUM, el Artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave recoge la fórmula original y establece que la entidad veracruzana tiene como base, de su división territorial y de su organización política, al municipio libre; sobre el cual el Artículo 68 refiere que, *cada municipio será gobernado por un ayuntamiento*⁴⁶ *de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

Las facultades del municipio veracruzano se encuentran detalladas en el Artículo 71 del ordenamiento en referencia, dicho numeral compendia y desarrolla las atribuciones establecidas en el multicitado Artículo 115 de la CPEUM—referidas en líneas anteriores—; y algunas disposiciones de tipo local, por ejemplo, la fracción VII faculta a los ayuntamientos para proponer al Congreso las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales; así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. La fracción VII establece que el Congreso del estado, en la distribución de los recursos, serán consideradas de manera prioritaria las comuni-

42 *Ídem*, pp. 439 y ss.

43 Entendido como la sucesión infinita de órdenes jurídicos, los cuales se diferencian entre sí por el conjunto de normas que los conforman. Véase a HUERTA Ochoa, Carla, *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*, UNAM, México, 2008; y *Conflictos normativos*, UNAM, México, 2007.

44 Véase *Transiciones y diseños institucionales* de María del Refugio González y Sergio López Ayllón (editores), UNAM, México, 1999.

45 Dicha Ley abrogó la Ley número 40 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz vigente desde febrero de 1984.

46 En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcanza el mayor número de votos obtiene la presidencia y la sindicatura. Las regidurías son asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional.

dades indígenas atendiendo la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades. La fracción XVI le otorga atribuciones para que en términos de lo establecido en la propia Constitución Local, convoque a referendo o plebiscito, cuyos resultados serán obligatorios para las autoridades competentes.

Ahora bien, para ser edil, según lo establecido por el Artículo 69 de la Constitución Local se requiere:

- I. Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;
- II. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;
- III. No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y
- IV. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, excepto aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

De conformidad con el Artículo 70 el período de desempeño de los ediles es de cuatro años.⁴⁷ Toman posesión el día primero de enero inmediato a su elección; para el caso de que alguno de ellos no se presentare o dejare de desempeñar su cargo, se prevé sea sustituido por el suplente, o según lo disponga la ley. Los ediles no pueden ser electos para integrar el ayuntamiento del periodo siguiente; la misma prohibición se aplica a los integrantes de los Concejos Municipales. Los ediles, cuando poseen el carácter de propietarios, no pueden ser electos para el periodo inmediato como suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios, excepto cuando hayan estado en ejercicio.

Por cuanto se refiere a los aspectos materialmente relevantes que a partir de lo establecido en la LOMLEV y que desde nuestro punto de vista resulta necesario replantear encontramos los siguientes:

Fusión de municipios

El Artículo 7º de la LOMLEV establece que, cuando no se reúnan los requisitos de contar con una población mayor de veinticinco mil habitantes; disponer de los re-

47 Antes de 2014 los períodos de gestión en el ámbito municipal eran de tres años, la reforma en la materia fue publicada el 9 de enero de 2012; en el decreto correspondiente se estableció que, . . . *los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos en 2013, para iniciar sus funciones el 1 de enero de 2014, durarán en su encargo cuatro años. Asimismo que, el ejercicio constitucional de cuatro años para el periodo de gobierno de los ayuntamientos del estado iniciarán a partir de la renovación de los ayuntamientos del 1 de enero del año 2014.* Si bien es cierto que muchas voces atribuyen la ampliación del período de gobierno municipal, de tres a cuatro años, a razones de índole político, también es cierto que al final del día, dicha ampliación genera incentivos para un mejor desempeño de la función pública, asimismo, otorga la posibilidad de planear proyectos de mediano plazo, y para los inexpertos en el ejercicio de la función pública, en el indeseable de los escenarios, pero muy tangible, la posibilidad de un proceso de enseñanza aprendizaje de un año.

cursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales; que la cabecera municipal cuente con: locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población; *se podrá suprimir el municipio, en cuyo caso éste pasará a formar parte de uno o más municipios vecinos*. En tal contexto, y de una revisión al *Censo de Población y Vivienda 2010* elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se encuentra que los municipios de Acula, Xoxocotla, Tenochtitlán, Otatitlán, Ixhuacan, Los Reyes, Tatatila, Tonayán, Ixmattlahuacan, Colipa, Tancoco, Saltabarranca, Astacinga, Camarón de Tejada, Tenampa, Huilopan de Cuahtemoc, Chiconamel, Tomatlán, Zacualpan, Rafael Lucio, Tlaquilpa, Amatitlán, Coahuatlán, Acajete, Tepatlaxco, Tepetlán, Coacoatzintla, Alpatláhuac, Atlahuilco y Nautla poseen una población mayor a 5,000 habitantes, pero menor de 10,000.

La cuestión se torna más delicada en municipios tales como, Astacinga con 4846; Jalcomulco con 4940; Tlilapan con 4,879; Tlacojalpan con 4,632; Naranja con 4,507; Miahuatlan con 4,420; Apazapan con 4,027; Tlalcotepec de Mejía con 3,965; Chumatlán con 3,889; Acatlán con 3,085; Las Minas con 2,897; Magdalena con 2,920; San Andrés Tenejapan con 2,715; Tuxtilla con 2,177; Coetzala con 2,144; Aquila con 1,797; y, Landero y Coss apenas con 1,546.

Esta disposición estimamos sumamente complicada que se atienda, en virtud de que los Poderes Legislativos y Ejecutivo, aún cuando poseen múltiples incentivos para disminuir el número de municipios en la entidad, por ser una decisión *políticamente incorrecta* no la asumirán.

Remuneración a Ediles y personal de confianza

El 2º párrafo del Artículo 22 de la LOMLEV señala que *el desempeño de los cargos de presidente municipal, síndico y regidor será obligatorio y su remuneración se fijará en el presupuesto de egresos del municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público*. Lamentablemente dichos principios no son apreciados por los ediles de los diversos ayuntamientos veracruzanos. Las altas y desproporcionadas compensaciones, e incluso salarios, que se “auto-asignan” los ediles es práctica constante y alarmante en la mayoría de los municipios; lamentablemente dichas remuneraciones no corresponden a la función que desempeñan; a la región económica a la que pertenece; al presupuesto anual que se ejerce, pero sobre todo a la vocación desinteresada y honesta que se presume les inspira e induce para lograr y desempeñar tales encomiendas edilicias. Mucho se ha discutido sobre el particular, incluso se ha caído en la tentación de vulnerar la autonomía municipal expidiendo una ley con tabulador general para determinar salarios y compensaciones a criterio de quienes impulsan tal idea; no obstante, la autonomía financiera y de gobierno, consagrados a nivel constitucional, han sido el tope de tales pretensiones.

Otra cuestión íntimamente relacionada con lo referido en las líneas anteriores es, la prevención que establece el último párrafo del Artículo 115 de la normatividad de referencia, en la cual se prohíbe designar, para desempeñar cargos de confianza en el ayuntamiento, a personas a quienes les ligue relación conyugal, de concubinato o parentesco consanguíneo o por afinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, con servidores públicos municipales, con excepción de quienes, durante los dos últimos años, hubieren laborado ininterrumpidamente como empleados de base en la Administración Pública Municipal de que se trate. Tendrán carácter honorífico, sin derecho o retribución alguna, los cargos que, dentro de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, desempeñen los cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de los servidores públicos. Pese a dicha disposición, actitudes nepóticas y fuertes remuneraciones económicas a familiares que “dirigen” o “desempeñan” algún cargo en los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, de forma material e incluso formal las encontramos en la gran mayoría de los gobiernos municipales.⁴⁸

Deficiencia reglamentaria. Problemas jurídicos

Como lo hemos referido, los municipios poseen la facultad materialmente legislativa, aunque formalmente reglamentaria,⁴⁹ mediante la cual, y en concordancia con las leyes que en el ámbito municipal expidan las legislaturas de los estados, pueden contar con sus *bandos de policía y buen gobierno*, así como con los reglamentos necesarios⁵⁰ para un eficaz y eficiente desempeño administrativo. Sin embargo, lo que encontramos en la realidad es: una obsolescencia-debilidad normativa; o, una ausencia del marco reglamentario municipal, que es en la mayoría de los casos. Cabe señalar que de los 212 municipios veracruzanos, solo 52 cuentan con Reglamentos Municipales llenos de positividad, es decir, el 76% de los municipios en Veracruz carecen de su respectiva reglamentación municipal. Es importante precisar que la existencia normativa referida no implica actualización y apego a los cambios jurídicos de largo alcance que se han generado a partir de junio de 2011.

48 Mismas que se encuentra radicadas en el H. Congreso del Estado, en específico en las Comisiones de Gobernación, Fortalecimiento Municipal y/o Hacienda Municipal, denunciadas por algunos sectores del municipio en cuestión, o incluso por algunos de sus miembros del ayuntamiento, regularmente por aquellos que pertenecen a un partido político distinto del que emanó el presidente municipal.

49 Consideramos importante recordar la posición de algunos municipalistas con relación a dicha facultad reglamentaria municipal, esto es, que el referido *acto legislativo* sea reconocido como tal, y no se le determine como *reglamento*, toda vez que el mencionado acto emana de un órgano que reúne las cualidades que se requieren para realizar la función legislativa. *El proceso que se sigue en su elaboración, es legislativo*; sus cualidades son propiamente las de un acto legislativo, esto es, general, abstracto, impersonal y coercitivo, de manera tal que, *desde el punto de vista material, los elementos intrínsecos del acto corresponden a la ley; desde el punto de vista formal, el acto es emanado de un órgano fundamentalmente legislativo; el reglamento se diferencia de la ley, principalmente por el órgano del que emana; esto es, del titular del Poder Ejecutivo, y el ayuntamiento no es un órgano ejecutivo, sino un órgano colegiado que toma sus decisiones mediante deliberación y por mayoría de votos.* Véase obra referida en cita 7. Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 31.

50 Comercio, Industria y Espectáculos; Protección Animal; Protección Civil; Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible; De Servicios Públicos Municipales; De Seguridad Pública; Vialidad y Tránsito; De Participación Ciudadana; Protección animal; Regulación Interna; y De Transparencia y Acceso a la Información, entre otros.

Algunas de las consecuencias que se generan por la ausencia de la reglamentación municipal, es que los ayuntamientos no sólo dejan de percibir importantes cantidades de recursos económicos, vía imposición de sanciones jurídicamente permitidas; sino también, un relativo estado de indefensión y ausencia de seguridad jurídica para los gobernados.

Si a lo anterior sumamos escaso conocimiento por parte de los ediles y servidores públicos municipales acerca de los derechos adquiridos por parte del personal que labora en la administración pública municipal, es cuando se presentan profundos y prolongados conflictos jurisdiccionales por agravios a los respectivos derechos, principalmente en los casos relativos a despidos injustificados.⁵¹

Aunado a lo anterior, es necesario, determinar en la ley orgánica municipal el procedimiento legislativo mediante el cual deben elaborarse el bando de policía y gobierno, así como los reglamentos correspondientes, toda vez que no existe claridad sobre tal procedimiento, así como del acuse de enterado, o intervención del Congreso Local. No en todos los Estados miembros el proceso es claro. De igual forma, precisar la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico municipal, esto es, definir si un bando de policía y gobierno es jerárquicamente superior a los reglamentos de la administración pública municipal; si los reglamentos de servicios públicos municipales, superiores al bando, y a los reglamentos de la administración pública municipal. Si las circulares son inferiores a los reglamentos. Si las disposiciones administrativas de observancia general tales como los planes, programas de desarrollo, lineamientos y criterios son inferiores a las circulares, a los reglamentos.

Al igual que, definir con claridad el régimen de supletoriedad aplicable al ordenamiento jurídico municipal, toda vez que ni en la Constitución, ni en la jurisprudencia, se establece cuáles son los preceptos de la legislación estatal aplicable para cubrir omisiones de la legislación municipal. En tal contexto, surge la pregunta, ¿es acaso el código de procedimientos civiles; el de procedimientos administrativos; o, las llamadas leyes administrativas especializadas las indicadas para ser aplicadas?

Y discutir, y definir los alcances e impacto de los reglamentos municipales, esto es, hasta dónde es posible que un reglamento municipal en las diversas materias de su competencia desarrolle disposiciones sin invadir el núcleo fundamental de los derechos humanos, establecidos estos no solo en la Constitución, sino en todo un bloque de constitucionalidad, convencionalidad establecidos en tratados internacionales, entre otros. De esta manera se determinaría, si los Ayuntamientos pueden, o no, generar ciertas obligaciones a los ciudadanos, por ejemplo, exigir a los vecinos barrer el frente de su casa, cuando en el ámbito municipal existe un servicio de limpia pública.

51 Dicha afirmación con base en la información obtenida vía sistema INFOMEX-Veracruz del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Instancia que si bien es cierto, y como lo referimos, no es la competente para resolver conflictos entre entidades municipales y miembros de las fuerzas de seguridad, sí resuelve conflictos del ámbito laboral municipal por despidos injustificados.

Comisiones Municipales

El Artículo 39 de la LOMLEV establece que las comisiones municipales son órganos que se constituyen por ediles con la intención de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados. Las materias a atender por dichas comisiones son, Hacendaria y Patrimonio Municipal; Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo; Policía y Prevención del Delito; Tránsito y Vialidad; Salud y Asistencia Pública; Comunicaciones y Obras Públicas; Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de las Tenencia de la Tierra; Participación Ciudadana y Vecinal; Limpia Pública; Fomento Agropecuario; Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros; Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales; Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado; Ecología y Medio Ambiente; Registro Civil, Panteones y Reclutamiento; Gobernación, Reglamentos y Circulares, Equidad de género; Bibliotecas, Fomento a la Lectura y Alfabetización; Turismo; Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Ciencia y Tecnología; Impulso a la juventud; y, Protección Civil.

Del Artículo 41 al Artículo 60-Bis de la citada Ley se establecen las diversas atribuciones encomendadas a las referidas Comisiones Edilicias, mismas que en muchos casos son de complicada realización por el desconocimiento de la temática, experiencia o profesionalización en el rubro; la escasez o ausencia de recursos, por ejemplo, la fracción II del Artículo 46 establece que es atribución de la Comisión de Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo, cuidar el cumplimiento de la obligación de que los niños en edad escolar asistan a las escuelas. O lo que establece la fracción III y se atribuye a la Comisión de Salud y Asistencia Pública, esto es, *inspeccionar los hospitales cuidando de que se asista con eficiencia a los enfermos, que los empleados cumplan con sus deberes, que los alimentos y medicinas proporcionados a los enfermos sean de buena calidad, en cantidad suficiente y conforme a las prescripciones del facultativo y disposiciones reglamentarias; asimismo, vigilar que los cobros por la atención hospitalaria sean moderados y proporcionales al servicio otorgado y que los estudios socioeconómicos se realicen de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Salud y Asistencia del Estado.*

Administración pública paramunicipal

El capítulo III denominado *De la Administración Pública Paramunicipal* correspondiente al título tercero relativo a *De la Administración Pública Municipal* de la normatividad en cuestión, enlista las figuras consideradas como *paramunicipales*, entre las que se encuentran los *organismos descentralizados*; *las empresas de participación municipal*; y *los fideicomisos públicos*. Dichos organismos tienen como propósito coadyuvar a los ayuntamientos en el desempeño de sus atribuciones, esto es, cuando los ayuntamientos se ven rebasados por problemáticas o necesidades específicas de la población y la dirección correspondiente no puede satisfacer

estas necesidades o problemáticas, lo idóneo es constituir el organismo paraestatal que, de manera profesional y específica, atienda tales circunstancias. Estas figuras han demostrado su eficacia en municipalidades europeas con gran población o conurbados; no obstante, municipios con perfil turístico o actividad comercial-agropecuaria importante, pueden encontrar en tales instrumentos una plataforma económica trascendente, ya que la fracción II del Artículo 78 de la LOMLEV establece como objeto de dichos organismos descentralizados, *la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social*.

La experiencia veracruzana más conocida y única, en la primera de las figuras citadas es la del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano⁵² (SAS), en la cual los ayuntamientos de los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín de Bravo determinaron la prestación de los servicios públicos hidráulicos (Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales).

Estimamos que en detrimento de la población y de un gobierno eficaz y eficiente, los ayuntamientos no hacen uso de las figuras referidas en los incisos *b* y *c* del apartado que nos ocupa, es decir, de las *Empresas de participación municipal*, y de los *Fideicomisos públicos*, los cuales sin duda, reeditarían importantes dividendos a favor de las tesorerías municipales correspondientes.

Ahora bien, la integración de intermunicipalidades –zonas metropolitanas– es una figura poco utilizada no solo en el estado de Veracruz, sino también en el resto de las entidades federativas pese a encontrarse establecida en la CPEUM desde 1983; la *intermunicipalidad* es entendida como *la unión voluntaria de municipios con la finalidad de realizar proyectos conjuntos en materia de prestación de servicios públicos o el ejercicio de funciones, para lo cual ceden una parte o la totalidad de las atribuciones que le corresponde a cada municipio en la materia respectiva a un organismo intermunicipal*.⁵³

En la entidad veracruzana podemos configurar intermunicipalidades con fundamento en lo que establece el capítulo IV denominado *De los convenios, la coordinación y la asociación municipal* correspondiente al título IV llamado *De las funciones y servicios públicos municipales, concesiones, contribución para obras públicas y convenios*, así el Artículo 103 establece que, los municipios previa autorización del Congreso o de la diputación permanente pueden celebrar convenios, siempre y cuando la coordinación o asociación represente un beneficio en la prestación de los servicios públicos a su población; asimismo que exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, así como a los jefes de manzana. Dichos convenios bajo los mismos requisitos indicados, también pueden ser signados con otras entidades federativas, con el estado, la federación, personas físicas o morales. Bajo tales disposiciones normativas nos parece que las administraciones públicas federal y local deben impulsar entre los municipios tales intermunicipales a través

52 Cuya creación aparece en la Gaceta Oficial del Estado de fecha 28 de marzo de 2003.

53 Proyecto GEF y de movilidad urbana y transporte público en el estado de Veracruz. Gobierno del estado de Veracruz, Xalapa, Equez. Ver. Abril de 2006.

de atractivos incentivos económicos (Fondos Especiales), aunada a la respectiva “persuasión política” para la firma e implementación de los denominados *Convenios de Colaboración Intermunicipal*, mismos que desde nuestra perspectiva, son los instrumentos idóneos a utilizar para la eficaz y eficiente prestación de servicios y funciones públicas relacionadas con los derechos sociales (agua potable, saneamiento, alcantarillado; recolección, tratamiento y disposición de los residuos, rellenos sanitarios, entre otras acciones, para propiciar un medio ambiente sano; en materia de educación, la conservación y equipamiento de bienes muebles que les corresponda atender, entre otras.). De esta forma no sólo se integran administraciones que coadyuven en eliminar la duplicidad de esfuerzos institucionales, sino también se contará con funcionarios públicos que sean capaces de generar decisiones acordes a la realidad y apegadas a las crecientes demandas sociales de competencia municipal.

En suma, la constitución de *Organismos Intermunicipales* cuya dirección recae en expertos probados de la temática materia origen de la constitución de dichos organismos intermunicipales; con objetivos claros y cuantificables. Y con el propósito de avanzar en la interacción-gestión⁵⁴ fluida y eficaz de autoridades municipales, principalmente en las zonas metropolitanas de la entidad, dichos *organismos intermunicipales* después de algunos años, probablemente un cuatrienio, deberán constituirse en instancias administrativas-técnicas especializadas en las áreas de su conocimiento, con atribuciones jurídicas y políticas plenas, es decir, con cierto grado de autonomía para que más allá de los cambios de administración municipal, exista planeación, rigor técnico y fundamentado en la ejecución, seguimiento, evaluación de los resultados, y un plan de mejora continua.

Si bien es cierto que ante tal figura los municipios cederían parte de su autonomía, también lo es que dichos municipios bien podrían ser los entes ante los cuales se rindan cuentas, y tengan la capacidad, de que a través de una mayoría calificada, puedan remover al titular del organismo, como se observa la creación de una figura jurídica acorde a las necesidades contemporáneas.

Ya que de continuar la dispersión de recursos económicos, materiales y humanos en los municipios, menores probabilidades existirán para que estos, en virtud de las competencias otorgadas en temas relacionados, por ejemplo, con los derechos sociales, se conviertan en verdaderos coadyuvantes de la federación y los estados ante tal tarea titánica. En virtud de que para cuando tengan frente a sí resoluciones con inminente y pronto cumplimiento; y sin recursos económicos para cumplimentar lo mandatado por el juez respectivo, tendrá que ser el estado miembro, o incluso la propia federación quienes, vía otorgamiento de recursos

54 Zentella sostiene que hace referencia a la “gestión”, toda vez que en nuestro país no existen figuras de gobierno que ejerzan dicha función en un contexto metropolitano; esto es, las zonas metropolitanas no se gobiernan, pues cualquier acto de gobierno pasa necesariamente por la autoridad municipal que forma parte de ella, o por las autoridades estatales o federal. Zentella, Juan Carlos, “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?. Propuestas para el corto, mediano y largo plazo.”, en Thomas Cieslik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?. Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C / Metrópoli 2025, la Fundación Este País, México, 2007, p. 9.

económicos, atiendan lo demandado; o, la autorización del Congreso del estado al municipio para contratar empréstito, y de esta manera solventar lo mandatado. No obstante lo anterior, ambos escenarios, sin duda, solo agravarán la crisis o desastre que desde hace varias décadas vive el municipio.

Fortaleza hacendaria

La cuestión económica ha sido un tema recurrente para los municipios, ya que sin suficiencia económica no se puede hablar en sentido estricto de libertad municipal. Si bien es un rubro que debe atenderse desde la CPEUM y leyes de carácter federal para lograr una redistribución más equitativa de las fuentes de ingresos y encontrar soluciones de fondo, también es cierto que desde al ámbito local hay cuestiones importantes que se deben cambiar para que dichas entidades obtengan recursos económicos en estricto apego a los principios de equidad y proporcionalidad. De inicio estimamos necesario reformar la *Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave*, toda vez que dicha normatividad adolece de las mismas inequidades de las cuales se quejan las entidades federativas ante la federación.

De conformidad con el Artículo 7º de la ley de referencia solo el 20% de las participaciones que anualmente recibe la entidad son destinadas a los municipios, es decir, el estado es quien ejerce la mayor parte del presupuesto, pero más allá de la cantidad destinada a dichas entidades municipales, el mecanismo de distribución deja mucho que desear con una fórmula utilizada desde 1999 que anualmente se adopta con las modificaciones a los Artículos transitorios 3º y 4º de la ley de referencia.

Democracia y gobierno

Bajo la premisa de que la democracia es *el mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieran la facultad de decidir mediante el sufragio*,⁵⁵ lo deseable en toda organización estadual, no siendo el nivel municipal la excepción, es precisamente lograr una activa participación de los individuos en las múltiples y diversas acciones de gobierno; bajo dicho ideario la sociedad veracruzana debe pasar de la intervención en la elección de sus ediles, a la participación real y efectiva en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y programas de obras anuales; asimismo a la posibilidad de destituir a un funcionario por acción popular; instrumento que, sin lugar a dudas, coadyuvaría para que los presidentes (as) municipales tengan un mejor desempeño en el ejercicio de la función pública.

Otro aspecto a considerarse dentro del rubro que nos ocupa, para lograr mejores gobiernos, y que se encuentra íntimamente relacionado con la administración es el relativo a la capacitación de las diversas personas que desean desempeñarse como presidente (a) municipal, síndico (a) o regidor (a); ya que lamentablemente la mayoría de dichos funcionarios, al tomar posesión del encargo en cuestión, no tienen ni la menor

55 Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, México, 2001, p. 167.

idea de cómo desempeñar su encomienda, peor aún si no saben leer o escribir. Estimo que un paliativo al grave desconocimiento que sobre gobierno, administración y finanzas municipales poseen la mayoría de los presidentes (as), es establecer a nivel constitucional y ley en la materia, como uno de los requisitos para ser candidato a edil, la aprobación de un *Curso Básico sobre Gobierno y Administración Municipal* a cargo de una institución universitaria con reconocimiento social que no tolere la simulación en la aprobación del curso en cuestión.

Rendón Huerta Barrera acertadamente advierte que *esta nueva realidad exige al político, al estadista y al administrador, un renovado enfoque hacia la cosa pública, capaz de responder a las necesidades sociales con responsabilidad, imaginación y creatividad.*⁵⁶

Fuentes

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría del Derecho Administrativo*, Porrúa, 4ª edición, México, 1981.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford, México, 2006.
- Carbonell, Miguel, "El Estado federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática" en Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ-UNAM, México, No. 91 Enero-Abril 1998, Nueva serie, año XXXI,
- Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, UNAM-Porrúa, México, 1995.
- García del Castillo, Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", Revista Gestión y Política Pública, México, No. 2, Vol. III, 2º semestre, México, 1994.
- Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal. Parte general*, UNAM, México, 2003.
http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Municipios_de_mayor_y_menor_extension_territorial.
- Huerta Ochoa, Carla, *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*, UNAM, México, 2008.
- _____, *Conflictos normativos*, UNAM, México, 2007.
- Jiménez Dorantes, Manuel "Colaboración y Coordinación en el sistema federal mexicano" en *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*, t. I, IJ-UNAM, México, 2005.
- López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Porrúa-Anáhuac, México, 2007.
- Luna Leal, Marisol, *Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2006*, Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana - H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla. Ver., Xalapa, Equez. Ver. 2006.
- María del Refugio González y Sergio López Ayllón (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM, México, 1999.
- María Hernández, Antonio y Valadés Diego (Coords), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.
- Robles Martínez, Reynaldo, "Función legislativa del municipio" en *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*.
- Salvador Valencia Carmona, (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 6a ed., Porrúa, México, 2003.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, México, 2001.
- Thomas Cieslik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?. Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C / Metrópoli 2025, la Fundación Este País, México, 2007.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003.

56 *Ídem*.

Competencias tributarias municipales en el Estado de Veracruz

Yesenia del Carmen Trejo Cruz

1. Presentación

El presente estudio abordará los aspectos jurídicos que puedan determinar las competencias tributarias para los municipios en la entidad veracruzana, con la finalidad de determinar a la luz del Código Hacendario Municipal –genérico–¹ la naturaleza del ente fiscal, en cuanto a sus alcances y limitantes, que propendan en la obtención de ingresos suficientes, para solventar las necesidades que debe atender en cada jurisdicción correspondiente, con relación a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz; como base normativa competencial y orgánica, de aquél.

Hoy en día, los municipios son incorporados mayormente a los roles que el Estado Mexicano gradualmente le comparte, en atención a diversos actos delegados, que les conducen a un crecimiento normativo de competencias, de absorción financiera y ejecución de gasto; ello en razón de que se les participa en el desarrollo de acciones de la Administración Pública –federal y estatal–, en aras de lograr una armonización y equilibrio entre los ejecutivos que detentan las competencias administrativas y fiscales en México.

Debemos reconocer que el Municipio en sí –sin destacar uno en especial, en atención a sus características políticas, económicas y poblacionales–, requiere de una mayor atención en los ámbitos jurídico, económico y social; pues la realidad refleja que la concentración en estos escenarios, le asisten preferentemente a la federación y a los estados.

Sin embargo, ésta óptica del municipio ubicado bajo el predominio federal y estatal –en gran medida– no es del todo favorable si analizamos la realidad de cada uno de ellos; así como sus fuentes de competencias constitucionales, como entes dotados de autonomía para el desarrollo económico y social al interior de los mismos. Ello significa un contraste perjudicial en los resultados que se esperan en la eficiencia de servicios y logro de su crecimiento integral. Pues aunque dispongan de las acciones benévolas en los objetivos de las políticas fiscales en turno,² estos

1 Este Código Genérico, aplica en todos aquellos municipios que no han desarrollado la autonomía, en su facultad de creación normativa, que conduce a la obtención de un Código Hacendario específico, como es el caso de los municipios de Acayucan, Orizaba, entre otros.

2 La política fiscal, se encarga de buscar un equilibrio económico en los distintos entes fiscales, que debido a su naturaleza económica, geográfica, política, no cuentan con la misma suficiencia de recursos financieros;

apoyos económicos que busquen el equilibrio en las finanzas municipales –débiles y fuertes–, no es suficiente para solventar todas las demandas sociales que día a día los ciudadanos requieren, en atención al interés jurídico que se proteja.

Este panorama no es del todo alentador, en virtud de que el municipio, podrá gozar, actualmente, de una participación más activa con sus homólogos; pero sus capacidades económicas y tributarias, pueden ser limitadas para ejecutar la gama de actos, –que por propios le corresponden– a la par de los delegados.

En este orden de ideas, el Código Hacendario Municipal faculta al ejecutivo municipal –atentos al principio de legalidad– en la toma de decisiones para la construcción de un Sistema Tributario Local, que permita la conducción en el fincamiento de contribuciones, para la realización de acciones y programas en sus respectivas competencias jurisdiccionales.

2. Naturaleza Jurídica de la Potestad Tributaria Municipal

En general, el fisco refleja infinidad de estudios; desde el México prehispánico,³ a la actualidad, en razón de sus facultades económicas y de imperio, detentadas ante los ciudadanos con base a la relación jurídica,⁴ que conduce a aquél con la determinación y cobro de impuestos.

Los ámbitos de aplicación del fisco cobran una importancia diversa, atentos a los actos de cada uno de ellos, y en función de la organización política y económica de cada país, como es el caso del nuestro; situación que refleja el predominio de

por ello, el ente fiscal federal, por medio de las acciones internas de gobierno, programa la delegación de recursos económicos, vía la recaudación de impuestos federales, en estas administraciones municipales.

3 Así, podemos ver los trabajos vertidos por Yáñez, en los que ilustra el desarrollo histórico-tributario en México, acorde a sus tiempos políticos y necesidades; lo cual privilegiaba la determinación del Poder del Estado, en tipificar las cargas tributarias, para su exacción en los contribuyentes. Expresamente no existía un Sistema Fiscal constituido –como el actual–, pero sí la multiplicación de alcabalas, y la resistencia política con fines económicos de los entes fiscales; que expresaba con mayor claridad el desequilibrio de competencias tributarias entre ellos. “A pesar de las diversas leyes de clasificación de rentas no se estableció un principio para delimitar el campo impositivo entre federación y entidades federativas. La razón de ello es que se quería propiciar que cada uno de los ámbitos de gobierno fuera autosuficiente económicamente y no tuviera que supeditarse a otra instancia para cubrir sus necesidades”. Yáñez Ruiz, Manuel. *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, T. 5, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958, p. 171. Este principio de autosuficiencia, concebido en la génesis de nuestro sistema hacendario, es el elemento que hoy día, debe permear para considerar la igualdad de competencias normativas y de ejecución, en los diversos ámbitos de aplicación, del Poder Tributario del Estado mexicano.

4 La relación jurídica entre los sujetos fiscales, es fundamental para la determinación de la obligación fiscal y para ser exigida por el estado; pues de aquella derivan los elementos jurídicos –no sólo económicos– para el cobro de los impuestos, –aunque legal y constitucionalmente–, es la obligación en la que se finca el legislador, para la emisión de los ordenamientos fiscales que integran el Sistema Tributario en México. Por su parte Jarach como estudioso del Sistema Tributario Argentino, expresa la falta de necesidad en crear Sistema Jurídicos, con fuente en conceptos económicos y políticos: “... la orden emanada de la autoridad administrativa de pagar el tributo: [...] no constituye la obligación tributaria, sino que es un acto de ejecución de la voluntad concreta de la ley, la cual crea dicha obligación. Aceptamos el concepto casi unánime en doctrina, de que el tributo es una prestación pecuniaria, porque, en efecto, las prestaciones no pecuniarias son excepcionales en el Estado moderno; para la asimilación de ellas a la relación cuya fuente es la ley, entre dos sujetos: de un lado el que tiene derecho a exigir la prestación, al acreedor del tributo, es decir el Estado o la otra entidad pública que efectivamente, por virtud de una ley positiva posee ese derecho, y de otro lado el deudor, o los deudores, quienes están obligados a cumplir la prestación pecuniaria”. Jarach, Dino. *El hecho imponible*, ed. 3ª, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2004, P. 11. En este sentido expresado por Jarach, la prestación económica que el estado recibe como acreedor frente al ciudadano, se circunscribe al principio de legalidad, que le faculta al primero su capacidad de cobro –poder de imperio–; frente al segundo como obligado expreso al pago del tributo.

funciones públicas, dependientes de la tipificación constitucional, legal y reglamentaria, que permita la ejecución de estas atribuciones. Es decir, que nuestro país destella el cúmulo de actos fiscales, a favor de la federación.

Dicho escenario conduce en la práctica fiscal, a una sociedad identificada especialmente con el Ejecutivo federal, en materia de contribuciones e impuestos. Dada la naturaleza de tales actos, cuyos efectos tienen una cobertura más amplia en la determinación de la base gravable para el cobro de alcabalas.⁵

Por ende, las autoridades fiscales federales han cobrado una presencia más notable entre los contribuyentes,⁶ pues la naturaleza jurídica de estos actos, conduce a una determinación casi genérica en la exacción de tributos por renta,⁷ y mayormente por consumo; pues bien es cierto que los impuestos directos, permiten a los gobiernos en turno, determinar *a priori* una planeación fiscal y económica para la integración presupuestal, vertida en programas sociales:

Los principios de la escuela liberal en materia fiscal se funda en una errónea concepción del impuesto y sus consecuencias, así como de las condiciones del bienestar social. Según ellos el impuesto se justifica como precio de los beneficios que los servicios públicos reciben en común de los miembros de la colectividad, y debe herir lo menos posible las actividades productoras, cuyo principal estímulo es la obtención de fuertes beneficios por las empresas privadas. De ahí la preferencia concedida a los impuestos

5 Este término era utilizado inicialmente en los Pre-Sistemas Tributarios Municipales, antes de la irrupción española en México, como sinónimo del término "impuesto" hoy día. En la Nueva España, la alcabala empezó a cobrarse en enero de 1575. Desde el primer momento, aparece un "receptor general de alcabalas" encargado de su recaudación por nombramiento del virrey, dado que es importante y trabajosa. Se elige a Gordian Casasano, "de mucha fidelidad y suficiencia". La idea de los Oficiales Reales es ir recaudándola, al acabar cada cuatrimestre. Cfr. Sánchez Bella, Ismael. *La Organización Financiera de las Indias (siglo XVI)*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1990. p. 219.

6 Ello se debe al cúmulo de atribuciones que se le han depositado desde generaciones pasadas, —al órgano hacendario—, y que han conducido a una aplicación preferente de las facultades fiscales federales en la generalidad de contribuyentes, en atención también a la naturaleza misma de la contribución, que es dependiente y vinculante con la competencia en el ámbito federal. Diversos estudios giran en torno a la delimitación de ésta, para acotar la actuación de los entes fiscales y lograr un grado de crecimiento equitativo, no sólo en materia de facultades, también en los efectos positivos que derivan de la asignación y distribución armónica de funciones, en los sujetos activos; para la ejecución de sus actos, a la luz de los programas sociales y necesidades por atender; pues no hay que gestar la competencia fiscal, desvinculada de la aplicación del gasto público; como administraciones en búsqueda de mayor eficiencia.

"En materia fiscal un problema siempre ha sido el de la determinación de la materia gravable. ¿será ésta únicamente la derivada de las facultades tributarias expresas o la federación tiene facultades ilimitadas para determinarlas?"

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, establecía, en lo general, la concurrencia de facultades entre la federación y los estados al permitir al Congreso General imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Sin embargo había la tendencia a restringir las facultades de los estados en materia de impuestos." Del Arco, Luis y Félix de Luis. "Relaciones entre los Sistemas Fiscales existentes en un Estado Federal", en *El Trimestre Fiscal*, año 3, No. 13, México, 1982, p. 80. Citado por Astudillo Moya, Marcela. *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. p. 80.

7 El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido en 1856, establece una delimitación de las competencias tributarias, acorde a los ámbitos de aplicación en los entes fiscales; en este caso nos referimos a las encomendadas al gobierno federal como exclusivas, por ejemplo lo que se puntualiza en el Artículo 109 de dicho texto constitucional, en términos de Flores Zavala, "se señala que la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjeros serían gravados exclusivamente por el gobierno general. Y en el Artículo 112 se dice que conforme a la Ley de clasificación de rentas se fijaran los gravámenes correspondientes al gobierno general, a los estados y territorios y a los municipios." Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Ed. Porrúa, México, 1980, P. 362. En este sentido la federación adquiere la encomienda en actividades específicas, lo que a su vez excluye la intervención de los otros sujetos tributarios para gravar dicha fuente.

directos, por ser los únicos que se pagan voluntariamente, de acuerdo con las necesidades cuya satisfacción garantiza el gobierno, y que pesan exclusivamente sobre el consumidor. Pero la moderna doctrina del impuesto rechaza tales principios como falsos, injustos y antieconómicos. Son falsos, porque el impuesto es una obligación y no el precio de un servicio. Son injustos porque a pretexto de combatir el privilegio, agravan las desigualdades sociales, condenando al pobre a sacrificios mayores, dada la limitación de sus recursos, que los exigidos de los ricos. Y, por último, son antieconómicos, porque la riqueza pública entendida como producción y acumulación de bienes, depende de la manera de cómo son distribuidos estos, o sea del grado en que todos participamos en su aprovechamiento, lo que quiere decir que será tanto mayor cuanto menos grandes sean las desigualdades sociales, y que no podrá existir ni aumentar allí donde unos cuantos vivan en la opulencia y el resto en una extrema miseria.⁸

El presente autor alude al cobro de los impuestos directos, en atención a la función del estado, en satisfacer las necesidades colectivas independientemente del ánimo, legitimación y la capacidad de pago del sujeto pasivo. Esta justificación puede estimarse bastante desfasada, atentos a la postura radical del órgano público, en la determinación unilateral que haga para la imposición y cobro de los tributos, pues no existe en paralelo la postura intrínseca por los receptores del impuesto, en cumplir espontáneamente el pago de estos, incluso sin justificación alguna por parte del estado. Ello provoca por un lado, que el estado tenga siempre que buscar la anuencia y aceptación de sus actos para un cumplimiento pleno, y por el otro, que el particular se vea en una postura recíproca de ser incluido en las determinaciones del estado, cuya fuente de ingreso será su propio patrimonio.

Se trata de dos aspectos muy opuestos, en principio esta armonización entre ambos sujetos no existe *de facto*, y además el particular quiera verse correspondido ante su postura como contribuyente y ciudadano, por medio de una recepción de su intervención periódica y económica en las actividades del estado.

Por otra parte, los impuestos indirectos poseen una categoría: incluyente, ca-suista, progresiva en crecimiento, independientemente de no ser un contribuyente directo:

Bajo el aspecto económico, nuestro sistema fiscal adolece del defecto de estar constituido por impuestos indirectos que, en su inmensa mayoría, gravan al consumo. En el proceso total de los impuestos que estableció, por ejemplo, la Ley de ingresos de 1923, los gravámenes en cuestión representan más del noventa por ciento, y sabido es que esta clase de impuestos lesionan los principios de equidad, porque mientras más se desciende en la escala económica más se acentúa la falta de equilibrio entre la renta y el consumo...⁹

Nuestro Sistema Tributario muestra constantemente la tendencia a fundar mayormente las fuentes de ingresos en impuestos indirectos, como bien se apunta en la cita precedente; este tipo de impuestos resultan lesivos para el contribuyente por varias razones, entre las que destacamos: a) La existencia de contribuyentes espo-

8 C. Northcote Parkinson, *Tres monografías*. Atlante, México, 1941, P.71. Citado por Astudillo Moya, Marcela, *Op. cit.* p. 212.

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963*, Talleres Gráficos de la Nación, Vol. I México, 1965, pp. 33, 34, 50.

rádicos; b) No tener conciencia plena del pago del impuesto; c) Se diluye la carga del gravamen en el pasivo, por el gusto al consumo; d) La capacidad económica recibe más merma por este impuesto, sin que el contribuyente lo tenga presente; e) El estado reduce inversión en el cobro del impuesto indirecto; f) Los particulares absorben de principio a fin la carga del gravamen indirecto; g) Se incrementan los ingresos por este gravamen, en detrimento a los salarios reales.

De acuerdo a los factores señalados, la sociedad absorbe diariamente los costes por consumo, independientemente de la distribución geográfica de los ingresos que se perciban en atención a las zonas A, B y C; pues los presupuestos fincados en los ingresos ordinarios indirectos, atienden a la libertad económica de los sujetos pasivos, que van desde la producción, intermediación y consumo final. De esta forma, el estado adopta una postura neoliberal y flexible en “el dejar hacer, dejar pasar”, y fungir como un interventor económico para regular las relaciones del capitalismo de una sociedad democrática, en el uso y el consumo.

De acuerdo con la teoría de administración pública, el viejo paradigma racional-legal es poco a poco transformado en sus características típicas: patrimonialista; centralizado; jerárquicamente departamentalizado, propio de la producción de serie; sobrenormatizado; estandarizado en sus procedimientos; con preferencia hacia el control y con adscripción permanente al puesto. Dentro del modelo neoliberal, el nuevo paradigma de administración pública, se caracteriza por ser un enfoque subordinado a un estado minimizado a sus tareas básicas y en reversa del principio de subsidiariedad; lo sustantivo es el individuo y su máxima libertad.¹⁰

México como tal –acorde a su Administración Pública Federal– puntualiza la gama de atribuciones fiscales, bajo un control específico del orden central; delegando¹¹ parcialmente tales competencias en los órganos fiscales inferiores, suponemos que tal trasvase de tareas, es con la finalidad de buscar una equidad real entre tales sujetos, y no con el afán de diluir temporalmente la tensión que ha prevalecido –y en ocasiones más latente– por detentar mayores potestades que permitan en sus titulares, libertad normativa y de gasto, para un pleno desarrollo por regiones, y también, para no incrementar la dependencia –que de por sí existe– al presupuesto federal, del que todos somos parte.

Esta postura en un sentido positivo, la identificamos como una delegación real de atribuciones, que haga la federación a las otras entidades fiscales *infra*; atentos a sus competencias de origen, como así se marcan en el texto constitucio-

10 Guerrero Orozco, Omar. “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *Revista de administración pública*, INAP, No.89, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006. p. 49.

11 Nuestro país en atención al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instala en el Sistema Tributario, el instrumento de armonización de los fiscos existentes, para flexibilizar –tal vez– la postura rígida que la Constitución enmarca a favor de la federación. Este Sistema, también puntualiza la inserción de cooperación, acorde a la visión del Ejecutivo Federal, en incrementar las atribuciones propias de los estados, así como los correspondientes ingresos.

Es conveniente señalar que los decretos en vigor, en el sexenio pasado –2007/2012– marcan un parteaguas en beneficio de los receptores de las competencias delegadas, con efectos positivos en sus arcas fiscales. *Vid.* Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Anexos 1, 4, 5, 8, 9, 11, 13, 15, 17 y 18. (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 2011 y en la Gaceta Oficial del Estado número 11, de fecha 10 de enero de 2012).

nal, *per se* la exclusividad que le asiste a aquella en el gravamen mayoritario de fuentes de ingreso.

Tal autonomía es bastante discutida, a la par de la eficacia de la misma recaudación por las autoridades con dicha encomienda.

Por citar un caso de Derecho Tributario Comparado, en materia de competencias fiscales, enunciaremos brevemente la postura que Estados Unidos ha considerado recientemente para el desarrollo de sus relaciones comerciales vía la tributación, tomando en cuenta las grandes diferencias que emergen entre aquel sistema y el nuestro por razones obvias,¹² que marcan las pautas en el desenvolvimiento de cada sistema. Sin embargo como potencia económica, reconocemos las políticas fiscales internas, que adoptan para enfrentar y resolver las crisis económicas; a través la adecuación de normas tributarias, así como la intervención de los entes fiscales y financieros.

También consideramos la influencia económica que rige para nuestro Sistema Tributario –por el país que se comenta–, específicamente atendiendo a las relaciones económicas estrechas, que permiten el tráfico jurídico internacional de personas, bienes, e intangibles, que permean en la política económica aplicable y sus sub-políticas, como la tributaria y el comercio exterior.

Lo anterior, a manera de ejemplo para nuestro sistema en cuestión, sin querer identificar a este sistema extranjero como la mejor opción a seguir; pues debemos tener presente las cualidades internas propias, inherentes al proceso de gestión y evolución que ha tenido el Sistema Tributario Mexicano en sus ámbitos económico, político, social, histórico; irrepetibles para cualquier otro sistema, por muy *ad hoc* que éste parezca; identificando así nuestras propias necesidades –como nación, estado y municipio– pues la implantación de instituciones externas pueden no ser la solución a lo que la administración pública en cuestión, debe aplicar a sus administrados, de cara a la obtención de ingresos y erogación pública: “En Estados Unidos, al cambio de paradigmas se le denomina reinención del gobierno, retomándose las experiencias de Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, y su implementación fue influenciada por las ideas de Osborne y Gaebler, asesores del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton...”;¹³ se aprecia desde luego, la tendencia a implantar un modelo económico, sustentado en el capitalismo del gobernado, como base de las finanzas públicas del estado, “... se edificó sobre el concepto auténticamente nuevo de que los incentivos del mercado privado debían impulsar

12 Es por demás señalar que ambos Sistemas Tributarios, emergen de economías distintas y capacidades de pago diversas, cuyas fuentes de ingreso se circunscriben a salarios diametralmente incompatibles. Por otro lado, las oportunidades laborales marcan otra diferencia para la generación de empleo, derrama económica y obtención de impuestos; así como los propios subsidios gubernamentales que permiten un desarrollo más desahogado para la libertad de gasto de los pasivos. Igualmente, la proyección de los presupuestos atiende a necesidades y finalidades operantes pero en niveles de eficacia dispares –son posturas que buscan una solución inmediata, pero a problemas disímiles–.

13 Nolasco, Edgar. *Op. cit.* p. 50.

el desempeño del sector público. El fundamento de este enfoque fueron ideas basadas en la “nueva economía” de las organizaciones.”¹⁴

Bajo este orden de ideas, nuestra política económica vigente, denota la postura de ideas neoliberales, e imprime al interior de cada ente fiscal, la necesidad de cambio, acorde a los escenarios que se enfrentan diariamente en las constantes y múltiples relaciones con los administrados, destacando así los ámbitos y funciones, que hagan posible el crecimiento y madurez en ellos, para la toma de decisiones, tanto desde la creación normativa, a la aplicación de gasto por programas. Sabemos que ello implica grandes retos, pero haciendo uso de una integración y colaboración en la ejecución de funciones de administración y tributación, el ciudadano podrá observar a corto plazo, las acciones con este fin.

Competencias tributarias¹⁵ éstas, que por su esencia resplandecen bajo el escenario nacional, no implican que los entes fiscales cuenten con distinción jurídica de aplicación, acordes a sus facultades asignadas, pues las relaciones jurídico-fiscales, entre particular y estado, imprimen el mismo grado de obligatoriedad y coacción, sin perjuicio del ámbito de aplicación del acto de que se trate, toda vez que el poder de imperio a favor del estado como sujeto activo, lo hará valer unilateralmente ante el obligado tributario. “Para que la finalidad del tributo, es

14 F. Kettl, Donald. *¿Reinventar el gobierno?, evolución de la revisión de desempeño nacional*, México, Clásicos de la Administración pública y Gobierno, FCE, 1999, p.1050. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006. p. 1050. Citado por *Ídem*.

15 Los entes fiscales gozan por mandato constitucional, de potestad o poder de imperio en el ámbito tributario, distribuida en la clasificación jurisdiccional y política propia a la federación, estado y municipio, incluyendo el Distrito Federal. Posteriormente, ya en un segundo plano, se hace una delegación de competencias a favor de los entes fiscales delegados en cada uno de ellos –dentro de la nación, entidad federativas y ayuntamientos– para el desarrollo de éstas, frente a los contribuyentes, con fundamento en las leyes orgánicas de la materia, como por ejemplo: Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley Orgánica del Servicio de Administración Tributaria, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, Ley Orgánica del Municipio Libre; y las atribuciones propias a cada autoridad fiscal, las debemos enmarcar en las leyes secundarias hacendarias –como Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Comercio Exterior, y sus respectivos reglamentos– destacando la aplicación del Código Fiscal de la Federación, Código Financiero para el Estado de Veracruz, y el Código Hacendario Municipal.

“La doctrina del derecho tributario alude al principio de la capacidad contributiva que no es sencillo de precisar, sobre todo cuando el estado se encuentra en necesidad imperiosa de incrementar la recaudación tributaria y sólo hasta que se encuentra en vigor el nuevo tributo se percata si la tasa, cuota o tarifa a aplicarse al contribuyente, corresponde a su capacidad contributiva o resulta ser excesiva.” Margáin Manautou, Emilio. *La Base Imponible*. Porrúa, México, 2009, p. 115. El autor en comentario, destaca una concepción actual de la competencia tributaria, en alusión al principio de la recaudación –presupuesto–; enfoque acorde a los escenarios económicos del estado, que justifican el cobro de los impuestos, atentos a las necesidades públicas por atender. Idea –un poco lejana– a la doctrina que inicialmente concibe a la competencia fiscal del estado, en aras de una apremiante delimitación de funciones entre lo público y lo privado, –para identificar el depósito de atribuciones fuera del particular y otros grupos de poder–. Haciendo uso de una definición, precisamos a la par, la capacidad económica también del sujeto pasivo, para soportar las cargas fiscales por el Estado; en este caso, el legislador fiscal, debe apuntar en forma exacta la realidad social y económica de los destinatarios de la ley fiscal, para la debida correspondencia entre capacidad tributaria y capacidad económica de los sujetos fiscales, en vías de optimizar las relaciones recíprocas y obtener una mayor eficiencia en la legitimación del Sistema Tributario, de cara a la recaudación efectuada en cada año fiscal: “Aptitud o suficiencia para alguna cosa” y contributiva “Perteneiente o relativo a las contribuciones y otros impuestos” con lo que se reduce a los impuestos. Por lo tanto, podemos sostener que la capacidad contributiva se entiende quien posee la aptitud para pagar contribuciones, llámense impuestos, derechos o tasas, o contribuciones especiales, pero nos ayuda para precisar la capacidad contributiva de los contribuyentes, pues algunas personas carecen de ella; otras les reduce su capacidad económica arrojándose a la evasión tributaria; otros la soportan en mayor proporción al ser contribuyentes, que son la minoría, de elevados recursos.” *Vid.* Diccionario de la Lengua Española.

decir la exacta y tempestiva prestaciones pecuniaria sea cumplida, hacen falta medidas legales y administrativas dirigidas a asegurar o a controlar el cumplimiento de la prestación”,¹⁶ quien no detallará en distinguir si se trata de una actuación federal, estatal o municipal en materia fiscal.

Al contribuyente por lo tanto, se le sujeta a una relación de adhesión para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en igualdad ante los distintos sujetos activos como exactores. Es decir, haciendo alusión a las teorías que justifican la imposición tributaria,¹⁷ identificamos –atentos a este comentario– la postura de sacrificio que muchos obligados tributarios pueden considerar en el pago de sus deberes fiscales, en menoscabo de las necesidades públicas que el estado tenga por satisfacer. Aunque la ideología más latente en el sentir contributivo, va encaminada a esta adhesión de los actos del estado, con fuente en una recaudación.

Categorícamente, estas ideas las enlazamos en los planteamientos enunciados por Dino Jarach, quien reconoce la existencia de actos de imposición por el estado –autoridad–, para el ejercicio de atribuciones –legalmente constituidas– en el afán de realizar las funciones inherentes a la planeación y obtención fiscal, con independencia –parcial– del obligado tributario, en cuanto hace a las fases oficiosas y administrativas de la administración fiscal:

La obligación pecuniaria y su exacto cumplimiento constituyen un interés del Estado, cuya tutela es confiada a la pública administración, que la ejerce mediante el control del cumplimiento por parte del contribuyente y de los otros sujetos de sus obligaciones, principales y accesorios, o mediante la actividad necesaria en general para satisfacer el interés del Estado. El cumplimiento de esta tarea se concreta, pues, en actos jurídicos de la administración pública de diferente naturaleza, algunos reglados, otros discrecionales, otros con la característica de la titulada discrecionalidad técnica, algunos pertenecientes a la categoría de los actos de voluntad, a las órdenes: da lugar, además, a relaciones entre administración pública y particulares, sean estos los sujetos de la obligación tributaria principal o de las accesorias, o sean otros sujetos, relaciones cuya finalidad última es la de favorecer o asegurar el cumplimiento de la obligación tributaria, cuya finalidad más inmediata, sin embargo, es la de contribuir al desenvolvimiento de la actividad de la administración pública.¹⁸

Evidentemente lo que expresa Jarach, hace eco con la teoría de relación de sujeción al pago del tributo, por medio de la cual no se requiere que el estado emita justificaciones al momento de ejercer sus competencias tributarias de determinación y cobro de impuestos, aunque a nuestro parecer, esto no ocurre en el caso del destino de dichas contribuciones, donde la competencia expresa, debe recaer en una transparencia hacia los tributarios.

Reconocemos también, que la competencia tributaria requiere de estos elementos para su aplicación, no sujeta a la coordinación operante en toda relación

16 Jarach, Dino. *Op. cit.* p. 11.

17 Vid. Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, ed. 2ª, Ed. Oxford, México, 2000. Pp. 95-106. Este autor enuncia como teorías que fundamentan la percepción tributaria las siguientes: a) Teoría de los servicios públicos; b) Teoría de la relación de sujeción; c) Teoría de la necesidad social; d) Teoría del seguro; e) Teoría de Eheberg; y f) Gasto Público.

18 Jarach, Dino. *Op. cit.* p. 11.

jurídica¹⁹ que se da entre los sujetos, de lo contrario la obtención de ingresos sería mayormente dilatada, aunque esto, a nuestro criterio no significa la exclusión en la potestad tributaria, de los principios constitucionales y legales en los actos concretos que la expresan.

Por ende, las finanzas públicas federales constituyen un peso mayor en el patrimonio de los obligados a su pago, ello también deriva en la conciencia tributaria de estos sujetos en considerarlas como otro aspecto más, inherente a su vida personal y laboral; en consecuencia el fisco en su ámbito federal, logra mantener mayor presencia y trascendencia en la ciudadanía, no obstante su aceptación o no en el pago de dichos impuestos.

Pareciera que la federación es la que necesita mayor atención y concentra la importancia económica de las contribuciones, en la captación prioritaria de las mismas, para sujetarlas a la redistribución, vía el gasto público, en cada entidad federativa, y sus respectivos municipios.

Dicho esquema –financiero y político– coloca a los entes fiscales, en una relación de inequidad en los planos siguientes: competencias, economía, desarrollo, aplicación normativa, obtención de ingresos, como principales.

En este sentido, los órganos públicos, depositarios constitucionalmente de las atribuciones tributarias, se desarrollan bajo escenarios bastante diversos, cuyos efectos trascienden en la recepción social de los obligados hacendarios, la integración de esos presupuestos, realización de programas sociales, cumplimiento al desarrollo económico;²⁰ factores estos, que se identifican –positiva o negativamente– entre la colectividad, por la falta de legitimidad a los actos de la administración pública actuante.

También debemos considerar dentro de este tópico, el desarrollo histórico que hemos vivido como México –a partir de ser nación independiente–, en donde los textos constitucionales,²¹ han marcado este devenir político y financiero, que nos ha regido en los periodos presidenciales pasados, y que sirven de precedente para la proyección y vida presente del Sistema Tributario Mexicano, cuya génesis ha obedecido a las prioridades en el ámbito federal, existiendo de por sí, esta dico-

19 En este contexto, nos referimos a la teoría de Eherberg, quien remite a la competencia tributaria, por el solo hecho del poder de imperio del estado mismo: “se puede sintetizar que el pago de los tributos es un deber que no necesita un fundamento jurídico especial.” Citado en Rodríguez Lobato, Raúl. *Op. cit.* p. 102.

20 Vinculamos a este aspecto, la finalidad de la rectoría económica en México, como la encargada de programar y diseñar las acciones que el gobierno deba considerar en el logro de objetivos y metas hacia una nación más acrecentada en rubros políticos, económicos, sociales, democráticos e internacionales. *Vid.* Artículos 25 y 26, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. ISEF Empresa Líder, México, 2013, pp.35-36.

21 El Sistema Financiero y por ende el Fiscal en México, se forma a la par de los eventos que han integrado a nuestro país como una nueva nación, considerando los cortes históricos que han dejado las bases para los ordenamientos tributarios en vigor, y que en cuestión de tales contenidos, podemos comprender un poco más el por qué de la asignación de –más– atribuciones a favor de la federación, que los estados y municipios. Económicamente estos dos últimos, no gozan de un beneplácito a la par que la primera, lo que provoca en los mismos, una desigualdad de actuaciones, que inciden en el grado de respuesta a las demandas sociales. En atención a las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, se observa el siguiente precedente: “Fue en 1868 cuando se expidió el Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del Gobierno Federal, que establece como base de la administración los presupuestos de ingresos y egresos, lo cual si constituyó un elemento positivo para la organización de las finanzas gubernamentales.” Yañez Ruiz, Manuel. *Op. cit.* p. 184.

tomía política y económica entre los estados y la federación, derivado del reparto de atribuciones fiscales y la distribución de ingresos ordinarios entre ambos.

Es evidente la desigualdad que existe entre los entes fiscales, en el desarrollo de sus atribuciones fiscales, que les coloca en un plano viable para la crítica de los destinatarios, que demandan sus servicios y atención. “Las facultades del congreso federal y de las legislaturas de los estados de materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél que puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el estado.”²²

La federación, por ende, ha sido depositaria principal de las competencias tributarias, y atentos a la Ley de Rentas –1868– muestra cómo los ingresos mayoritarios por impuestos, desdeñan a los fiscos estatal y municipal. Veamos como ejemplo la siguiente clasificación de rentas, como precedente en la distribución actual de competencias fiscales:

1. “Los impuestos de importación, facultándose a los ayuntamientos de los puertos a cobrar un real por bulto con destino a los fondos municipales.
2. Impuestos de exportación.
3. Impuestos de amonedación, función y ensaye.
4. El papel sellado común y para contribución federal.
5. Los impuestos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás análogos.
6. Los impuestos establecidos en Distrito y territorios federales.”²³

Pareciera que esta tensión²⁴ –por poseer mayores competencias e ingresos fiscales–, se ha visto disminuida en décadas actuales en virtud de los fines y objetivos que se buscan en la aplicación de la coordinación fiscal entre federación, estados y municipios, adheridos a ésta. Y en este sentido, los fiscos desde sus trincheras, pueden tener una mejor armonización para hacer frente a las necesidades propias en sus esferas territoriales; ello no significa que resuelva de fondo toda la problemática al interior de ellos, pero sí viabiliza el ejercicio de las políticas públicas –vía la fiscal y financiera–, como instrumento de ésta.

Esto puede ser estimado como un grado de avance favorable para el Sistema Tributario en vigor, pues los fines de la recaudación se centrarán más en la distribución adecuada y oportuna en las áreas geográficas acreedoras a esas partidas públicas; sin el menoscabo que arroja la falta de concertación entre los fiscos, en detrimento al progreso nacional y de los particulares como primer orden. Se puede decir que la tributación se desarrolla en el territorio nacional, bajo valores entendi-

22 Cfr. Carpizo, Jorge. “Sistema Federal Mexicano”, en *Los sistemas federales del Contingente Americano*, FCE y UNAM, México, 1972, p. 492.

23 Yañez Ruiz, Manuel. *Op. cit.* p. 184.

24 Este ha sido el principal problema que a lo largo de la historia y evolución de México independiente, se han enfrentado los fiscos en el país, en aras de buscar –cada uno de ellos–, un mejor escenario en el cual se puedan desarrollar –administración y sociedad–.

Sin embargo, a pesar de los logros que se han tenido en este sentido, podríamos decir que sí ha existido una progresión en materia de equilibrio entre los ejecutivos que coexisten en la aplicación del Sistema Tributario Mexicano, pero dicha temática no dejara de tener la valía, en virtud de reconocer que el ejercicio de atribuciones del estado en general, dependerá siempre del desarrollo –eficiente o deficiente–, de las políticas fiscales que cada gobierno en turno, contemple para la continuidad de programas sociales y sus colaterales.

dos, sin tener que delimitar en cada sexenio las competencias tributarias a cada ente público, encargado de realizar la función tributaria en los distintos recintos de gobierno.

Contrario ocurre en Sistemas Tributarios externos –como es el caso español–, donde se manifiesta constantemente la falta de armonización entre las facultades fiscales del poder central –no así en las provincias que fungen como plataformas políticas– comunidades autónomas y ayuntamientos; provocándose, por mandato legal, la determinación de los límites a las atribuciones de cada unidad de gobierno; trascendiendo hasta considerarse esta falta de asignación original de competencias, en una contienda procesal; dejando en paralelo todos los efectos producidos entre las partes intervinientes –autoridades fiscales finalmente todas–, de todo litigio como asperezas políticas y limitantes de ingresos públicos a la parte no beneficiada, vía la resolución que recaiga en dichos procesos,²⁵ dejando en segundo término la finalidad de la recaudación, y colocando como antelación la asignación o dique a las atribuciones fiscales, entre tales entidades.

La distribución de competencias fiscales, originalmente deriva de nuestro texto constitucional, el cual establece en forma categórica la libertad del erario federal, por conducto del Ejecutivo y Legislativo, en la creación del Sistema Normativo Fiscal, vía las iniciativas de ley, y su conversión en texto fiscal aprobado por el Congreso. Además, la facultad reglamentaria amplía estas atribuciones a favor del Ejecutivo Federal, quien en forma concordante al principio de legalidad, incrementara tales atribuciones en su ámbito de aplicación.

Tal mandato constitucional, deja en claro la libertad de actuación del estado de cara a estos organos públicos, y en el ejercicio de la Potestad Tributaria incluyente de la participación de estos entes del estado, cuyos actos cobran vigencia en forma obligada, a todos los habitantes y residentes en el territorio nacional.²⁶

Nuestro texto constitucional actual, acota la actuación de los entes fiscales, con base en la asignación que hace de fuentes de ingresos a merced de la federación, excluyendo por ende la posibilidad de gravar tales percepciones, por los fiscos estatales y municipales. En otras palabras, los estados y municipios quedan al margen de la libertad normativa que en materia federal se realice, vía el Congreso de la Unión, a propuesta del Ejecutivo Federal.

La base gravable que constitucionalmente se deposita en manos del gobierno central, enuncia una capacidad de ingreso prioritaria, en atención a la base gravable, que permita la imputación del tributo en toda la República Mexicana, no sien-

25 "En este sentido y con apego al numeral 133 del Texto Constitucional... El Poder Tributario del Estado... a). Tiene su fundamento originario en el Artículo 133.1 de la Constitución de 1978, cuyo contenido es adoptado en el Artículo 4º de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, que a la letra dice: "La potestad originario para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley." Trejo Cruz, Yesenia del Carmen. *et. al. Armonización Fiscal Indirecta en las Comunidades Autónomas: Comento al Sistema Tributario Español, Estudios Tributarios*, Cultura de Veracruz, Xalapa, Veracruz, p. 165.

26 A continuación nos ubicamos en la fuente constitucional que habilita a los órganos del estado mediante la asignación directa de competencias tributarias exclusivas, considerándolas propias e inherentes al ámbito federal y excluyente de los fiscos estatales en los casos precisados, de acuerdo a la ley que regula las contribuciones y facultades a favor de la federación.

do así para los demás impuestos que quedan bajo la determinación y gestión de la hacienda local y municipal.

Bajo este panorama, la recaudación fiscal federal, adquiere un contexto prioritario, que permite la obtención de contribuciones a la luz de la naturaleza jurídica y económica, de un federalismo fiscal rector –centralizado– que detenta una capacidad normativa fiscal holgada, frente a los fiscos menores, ideas que han sido bastante estudiadas por los expertos en la materia,²⁷ y que tales estudios pueden apuntar hacia una falta de crecimiento de los otros entes fiscales por la dependencia al federal.

A continuación, nos referimos al mandato constitucional que permite una distribución de competencias en el ámbito fiscal para federación, estado y municipio: “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”²⁸

La federación en cumplimiento al principio de legalidad, de origen puede establecer gravámenes abiertamente, sin detrimento de los Congresos Locales, pues el poder constituyente, le ha reservado desde la génesis del México contemporáneo, que gesta un sistema normativo tributario, derivado de los mandamientos sociales, convertidos en ley fundamental, para así destinar estas fuentes de ingresos al erario federal, por conducto de la determinación y exacción que realicen las autoridades fiscales –federales–:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

(...)Fracción VII.

Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;(...

Fracción XXIX. Para establecer contribuciones:

1°. Sobre el comercio exterior;

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuatro y quinto del Artículo 27;

3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5°. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal; y

27 En este primer intento [1857] de ordenación del régimen tributario se pretendió abandonar la separación de las fuentes impositivas y utilizar un sistema concurrente, en el que tanto la federación como los estados miembros utilizaran las mismas figuras tributarias (gravámenes provenientes de la riqueza territorial, industrial y mercantil) que serían utilizados por ambos niveles. Además se propuso que fuera de forma coordinada, con lo cual se posibilitaba un ahorro en dinero y en molestias, tanto para la autoridad receptora como para los contribuyentes al disminuir el costo de recaudación de impuestos. *Cfr.* Harold Somers, finanzas públicas e ingreso nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 530.

28 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* p. 178.

g) Producción y consumo de cerveza. (...)”²⁹

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”³⁰

Bajo este orden de ideas, las entidades federativas también gozan de un predominio fiscal, en la aplicación de sus actos ante los ciudadanos, en virtud de contar con atribuciones, que permiten la tipificación y cobro de contribuciones que destacan en el patrimonio de los sujetos pasivos; ello permite que su actuación sea identificada con mejor claridad, pues el pago de tributos estatales se hace más notorio, en razón de su cuantía y monto, como es el caso del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles nuevos.³¹

Aunado a lo anterior, señalamos también las atribuciones que el estado realiza de acuerdo a la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, del cual se desprende la delegación de atribuciones a favor de las entidades federativas, en facultades de comprobación, de exacción, coacción e impugnación. Panorama que amplía la gama de atribuciones a favor de las administraciones estatales y que hace que su actuación sea más permanente y prolongada en las relaciones frente al contribuyente:

La coordinación fiscal en nuestro país se remonta al siglo XX, para organizar y determinar las competencias tributarias en los niveles de gobierno debido a la duplicidad de atribuciones entre sus autoridades fiscales, lo cual provocaba la doble o múltiple imposición tributaria en perjuicio de los contribuyentes.

En forma paralela a la organización política-constitucional del estado mexicano, se comienzan a gestar las bases que darían sustento al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como medida alternativa a las atribuciones fiscales constitucionalmente reconocidas en dichos textos y evitar la generación de cobros indebidos de tributos.³²

La adquisición de fuentes de ingreso a favor de los estados, que se ha venido desarrollando en décadas de gobierno, y en forma gradual, se ha realizado no en igualdad de circunstancias que para la federación, pero sí en proporción mayor a los municipios. “El proceso de apropiación paulatina de las fuentes de ingresos por parte de la federación también puede observarse en el campo de las limitaciones a la facultad impositiva de los estados.”³³

29 *Ibidem*. pp. 86, 88.

30 *Ibidem*. p. 90.

31 Este impuesto originalmente es tipificado a favor de la federación, pero por cesión de facultades es administrado y cobrado por los estados. Dicha competencia tributaria, la federación la declina a principios de 2010, para dejar en condiciones de libertad a los congresos locales, en poder regular el cobro de dicho impuesto en sus respectivas jurisdicciones; este impuesto, durante el ejercicio fiscal de ese mismo año, vive una recesión o ausencia de regulación en la legislación fiscal estatal, situación que desaparece al momento de que el estado lo hace propio, al considerarlo como otro de sus ingresos ordinarios. Por ende, para el año 2011 la naturaleza jurídica de este impuesto, se convierte en impuesto estatal, con la presente administración pública.

32 *Vid.* Trejo Cruz, Yesenia. *Regulación de la colaboración fiscal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 14 de agosto de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

33 Macedo, Pablo. *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública*, J. Ballescá y C. sucesores, México, 1905. pp. 457-458.

Los estados en su labor de atención a la sociedad que representan, se colocan en escenarios cambiantes y dinámicos, que les arroje los resultados esperados, en la búsqueda de mejores opciones de cumplimiento a las necesidades de grupo.

En materia de competencia fiscal, se ha visto un crecimiento proporcional, en cuanto al desarrollo de sus atribuciones hacendarias, que se refleja en su capacidad de gasto; sin embargo, las arcas fiscales de los estados, generalmente se consideran como reducidas, a la luz de los ingresos federales, destinados al fisco central, aspecto –éste– que puede repercutir en la proyección de sus presupuestos –por ingresos propios–, como dependientes de partidas federales e impuestos cedidos.³⁴

La redefinición de los sistemas tributarios en vigor, se pone de manifiesto para atender el cúmulo de servicios y necesidades, del Estado (ya sea este visto como un poder central, federación o estado unitario), en sus respectivas comunidades (entidades, provincias y municipios).

Los estudios realizados en Europa [desde 2008] sobre la delegación de competencias del poder central tributario a los entes fiscales en descendente, buscan el mejor reparto de atribuciones, representatividad, distribución equitativa de recursos fiscales, mejor atención de servicios fundamentales y sobre todo el cumplimiento a la (creada) corresponsabilidad fiscal.

Cabe destacar que la corresponsabilidad fiscal se viene observando al interior de los sistemas tributarios [algunos europeos], como el eje rector de las modificaciones introducidas al Sistema de Financiación. Así se hace ver en los criterios y acuerdos recientes del Consejo Fiscal en España.³⁵

Consecuentemente, las entidades federativas en México se han visto rediseñadas en sus atribuciones fiscales, atentos a la suscripción –vigente– al Convenio de Colaboración con la Federación, cuyos efectos trascienden en el plano económico al incrementar sus recaudaciones locales, con el cobro de los créditos tributarios cedidos.

Las arcas fiscales estatales, al mismo tiempo, cobran mayor dinamismo –en atención a esta delegación de competencias– pero con relación también a la asignación que los propios Congresos Locales le hagan en atribuciones financieras, para darles un margen de libertad mayor, que tienda a un desarrollo económico para satisfacer el cúmulo de obligaciones a su cargo. Es decir, se combinan la ejecución de actos fiscales y financieros, en un coexistir común, hacia el bienestar general.

Es bueno reconocer que el crecimiento de competencias que hoy en día el estado posee, sea en virtud de aspirar al cumplimiento de escenarios sobresalientes, y que la administración como encargada de tales actos se encuentre inmersa en nuevos retos por atender, para verse renovada en sus tareas diarias ante la sociedad:

El estado en las sociedades modernas se caracteriza por sustentar premisas ideológicas - políticas, que sirven de referencia para establecer instituciones y formas de interacción social, que oscilan en un continuo de posibilidades de libertad y cooperación

34 “(...) El tema de distribución de atribuciones fiscales para los entes hacendarios, constituye hoy el centro de atención para el estudio y reformas en diversos sistemas jurídicos, como es el caso de España, Italia, Alemania, Francia y en este mismo sentido Portugal...”

A nuestro sistema fiscal estos acontecimientos extranjeros, le permiten un reforzamiento y margen de valoración, en términos de su eficacia y objetivos a cumplir en los sectores sociales.” Trejo Cruz, Yesenia. *Cesión de Competencias Tributarias*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 12 de junio de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

35 *Idem*.

entre sus miembros; en un extremo se encuentran las posiciones individualistas y en el otro extremo, las posiciones colectivistas.³⁶

La renovación de atribuciones en los órganos fiscales estatales, imprime un sello de modernidad y actualidad al interior del Sistema Tributario Local, para adecuar las constantes relaciones que se realizan con la ciudadanía –no exclusivamente con el contribuyente–, teniendo como referente la finalidad de una administración fiscal eficiente en la observancia a los programas sociales en cada región.³⁷

Es evidente que la modernidad que los estados hoy día detentan, introduce en sus ordenamientos la creación de figuras jurídicas y el mantenimiento de otras, que les vincule al mandamiento constitucional, en acatar los derechos sociales y económicos para el ciudadano; bajo este menester, los impuestos resultan el instrumento económico como derivados de la capacidad tributaria regulada para aquellos.³⁸

La realización de las competencias tributarias –por los estados–, pone en juego la confluencia de ingresos diversos –a los propios–, que permitan cumplir sus deberes públicos:

La nueva institucionalidad comprende distintos ámbitos y de muy diversa naturaleza; la regulación de los mercados, destacadamente de los financieros y bancarios; la modernización del sistema judicial; el control, fiscalización, rendición y responsabilidad del gobierno, división de poderes, definición, vigilancia y defensa de los derechos de propiedad, entre los más destacados. Esta nueva institucionalidad será la generadora de incentivos (o desincentivos) para que los agentes se involucren en las tareas de inversión, innovación tecnológica, ahorro y asunción de los riesgos que involucran todo proceso de reforma... en la primera etapa de redimensionamiento del sector público, el objetivo esencial fue reducir su tamaño. Ello fue, en parte, una respuesta a la crisis fiscal, pero también porque los organismos internacionales lo exigieron, las medidas consistieron en disminuir la presencia del sector público en distintos ámbitos: a) Disminución del gasto público en el PIB; b) Reducción del empleo público; c) Mejora en el sistema tributario, d) Modernización de la administración pública; e) Saneamiento financiero del sector paraestatal.³⁹

Constitucionalmente la competencia tributaria de los estados se enuncia a medida de prohibición, para ser excluidos en la regulación de bases imponibles como pro-

36 Breña, Roberto. "El debate entre el liberalismo y el comunitarismo", Revista *Política y Gobierno*, CIDE, No. 2, México, 1995. p. 299. Citado por Nolasco, Edgar. *Ob. cit.* p. 45.

37 "Los cambios institucionales comprenden diversos procesos relacionados con la regulación de los mercados, la desregulación del sector público y la generación de incentivos en ambos sectores y lo importante de este proceso, ha sido encauzar los derechos de propiedad de los individuos, del Estado hacia el mercado, al amparo de este patrón ideológico, garantizado que la competencia y el intercambio no asuman los denominados "costos de transacción" de sector público; esto está implicando, no sólo la revisión de todo tipo de regulaciones, sino también aquellas derivadas por las transferencias de nuevas potestades hacia el mercado..." Ayala Espino, José. "La reforma del gobierno", revista *El economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, 1997. p. 87. Citado por *Ibidem*. p. 48.

38 "De acuerdo con la teoría de administración pública, el viejo paradigma racional-legal es poco a poco transformado en sus características típicas: patrimonialista; centralizado; jerárquicamente departamentalizado, propio de la producción de serie; sobrenormatizado; estandarizado en sus procedimientos; con preferencia hacia el control y con adscripción permanente al puesto. Dentro del modelo neoliberal, el nuevo paradigma de administración pública, se caracteriza por ser un enfoque subordinado a un estado minimizado a sus tareas básicas y en reversa del principio de subsidiariedad; lo sustantivo es el individuo y su máxima libertad." Ayala Espino, José. *Op. cit.* p. 87. Citado por *Ídem*.

39 *Ibidem*. p. 87.

pías de la federación, dejándoseles así en una libertad competencial bastante estrecha; en detrimento al cumulo de obligaciones que posee y debe acatar por imperio legal. “El desarrollo de los procedimientos fiscales en nuestro país (como en todos los demás), requieren del principio de legalidad que les brinde sustento para su aplicación por las autoridades fiscales. Para ello, se observa en forma paralela, la distribución competencial en los entes fiscales.”⁴⁰

Pareciera que la asignación de sus competencias tributarias, buscan esos pequeños espacios desdeñados por el fisco federal, y que a la par de su crecimiento normativo tributario propio, quedan alejados de toda autonomía que requieren de *iure* y de *facto*, y les permitan su verdadero progreso como entes fiscales con equidad de atribuciones; como base de su avance normativo y económico.

Basta con observar los numerales 116, 117 y 118,⁴¹ los que fundamentan las limitantes a la competencia tributaria de las entidades federativas. Como base a tales atribuciones, nos referimos al primero de los Artículos arriba mencionados, para destacar a groso modo la obligación detentada en las legislaturas locales para la creación de los presupuestos fiscales por año:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

40 Trejo Cruz, Yesenia. *Presunción Fiscal Federal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 19 de junio de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

41 El Congreso de la Unión marca un predominio fiscal para la federación, toda vez que las cargas fiscales que emanan mayores fuentes de ingreso, se encuentran reservadas al Fisco Federal, dejando a los estados en una calidad reducida, para la creación de contribuciones, que de acuerdo a ejecución de su competencia tributaria, no vulnera el ámbito de su superior o bien no se duplique la imposición de gravámenes sobre una misma fuente. De este modo, los estados quedan bajo su iniciativa propia en la creación original y novedosa de gravámenes que puedan incrementar sus ingresos locales, para atenuar su marcada dependencia a las partidas presupuestales y transferencias por la federación:

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: (...)

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (impuestos, sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.(...)

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* Pp. 152-153

II. Corresponde a las legislaturas de los estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el Artículo 127 de esta Constitución.(...)⁴²

Seguidamente los estados se desarrollan al tenor de las atribuciones antes enunciadas, como sustento en sus actuaciones que les permitan la obtención de ingresos, atentos a las normas tributarias que ellos establezcan para dicho fin.

La asignación que hoy en día contempla la Legislación Estatal en materia de competencias tributarias, obedece a los precedentes históricos y constitucionales que sirven de base a los ordenamientos vigentes:

Depuesto Santa Anna y siendo presidente Ignacio Comonfort, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió en 1856 el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, en el que se restablecen los gravámenes de los estados y territorios, además de los generales y municipales...

En el Artículo 107 se disponía que los impuestos estatales serían percibidos y administrativos directamente por los gobernadores y se destinarían para cubrir sus presupuestos que tenían que ser aprobados previamente por el gobierno general.⁴³

Las competencias a las que aludimos, abren un abanico de posibilidades –por medio de los entes fiscales– para colocar a dichas entidades federativas en ámbitos de crecimiento mejor, que les conduzca⁴⁴ a adquirir una autonomía más real –no tan sólo financiera– y pueda coadyuvar con el país en general, sumando el buen desarrollo de las finanzas públicas, y sean traducidas en programas “[...] En razón de la importancia que representan los tributos para la cesta de ingresos públicos, las autoridades –ejecutivas y de ejecución– en materia hacendística (desde el presidente de la república hasta los notificadores) deben poner en marcha las normativas y programas que conducen a la obtención de tales recursos económicos.]”⁴⁵ Sin desfase a los requerimientos y demandas sociales. Es decir, la determinación y aplicación de atribuciones normativo-tributarias son el conducto para el avance integral por regiones.

En consecuencia, las formas de organización social asumen tipos de Estado, omnipresentes o mínimos, dependiendo el grado de intervención a través de las actividades públicas desarrolladas. Aunado a ello, los estados modernos, con sus diferentes patrones ideológicos, están abandonando la concepción de los estados nacionales, defensores de un espacio público tradicional, donde confluían íntegramente, de acuerdo con la concepción jurídica. El territorio, la nación y el poder soberano; esto sucede debido a la evolución propia de sus sociedades en un marco de liberalización e integración regional y mundial, que asume un patrón de referencia más liberal y competitivo. En este mundo globalizado de hoy, la separación del Estado y nación se hace evidente; los estados defienden intereses no solo de la sociedad nacional, sino también

42 *Ibidem.* p. 147-148.

43 Yañez Ruiz, Manuel. *Op. cit.*, p. 169.

44 “[...] Las competencias tributarias por lo tanto (atribuidas a los diversos entes fiscales) deben conducir al cumplimiento de los programas sociales (en los niveles de gobierno), dependientes de los presupuestos de ingresos anuales.” Trejo Cruz, Yesenia. *Revisión de atribuciones fiscales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 07 de agosto de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.

45 *Ibidem.*

aquellos intereses, que han permeado sus instituciones y que sirven de referencia al sistema internacional...⁴⁶

3. Capacidad fiscal del municipio

Prosiguiendo con el presente estudio, nos ubicamos en el análisis relativo a las competencias municipales en materia hacendaria, a la luz del Código Hacendario Municipal Genérico, vigente y con aplicación en los municipios –212– de nuestra entidad veracruzana, a excepción de aquellos que gozan de un ordenamiento propio y específico que hace las veces y en sujeción a este código de referencia; así como a las competencias establecidas en la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz.

Históricamente el municipio en México –y en especial en Veracruz– representa la base de la organización política, jurídica y económica de la nación, como depositarios de las funciones públicas en aplicación inmediata a la sociedad, en ellos recae la legitimación inmediata de todo ordenamiento jurídico como tal, y en este caso el tributario.

Por medio de esta relación jurídica y económica, constante y permanente entre municipio y administrados, el estado de derecho cobra vigencia en cada acto que detente hacia un cumplimiento esperado por los obligados, estas acciones municipales permiten el acercamiento e identidad del ciudadano, al lugar que pertenece y contribuyen al sostenimiento de los gastos sociales.

Desafortunadamente, el status que posee el municipio en materia de competencia fiscal es bastante criticable por especialistas en el tema, y al mismo tiempo por los receptores de los propios servicios a quien tienen que ser brindados, en calidad de funcionalidad y eficacia.

Lo anterior obedece a diversos factores que puedan justificar esta debilidad económica y presupuestal municipal, que reduce a los entes fiscales y de la administración, a la consecución máxima de programas sociales en sus jurisdicciones. Pero sí es preciso hacer mención a la escasa competencia tributaria que los municipios poseen, y que sólo fungen como gestores de los ingresos que el Congreso Local les asigne:

Los principios materiales de la repartición de los recursos públicos tendrán como objetivo salvaguardar en todo caso el progreso social, económico y cultural de las entidades federativas y los municipios. Para ello, las partidas presupuestales deberán ser constantes y evitar al máximo la reducción de las mismas, cuando se trate del financiamiento de los derechos económicos y sociales de la población, es decir, los referentes al gasto social.

Estos postulados deberán estar vinculados por los principios materiales de justicia tributaria, tales como los de proporcionalidad y equidad que resguardan a las contribuciones.⁴⁷

46 González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio. *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pp. 303-304.

47 Ríos Granados, Gabriela. "Federalismo Tributario", *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003. p. 422.

Paulatinamente, los municipios en Veracruz adquieren un roll más destacado en el uso de contribuciones, vía la delegación de actos federales –como ya hemos mencionado anteriormente– que les permiten una participación más armónica frente a los otros entes fiscales, en este sentido sus atribuciones, se amplían por cesión de actos –del superior al inferior– para exigir el cumplimiento de los deberes tributarios. “(...) Para el ámbito local, el pago de contribuciones también reviste la misma importancia que en materia federal; con la diferencia específica en la naturaleza jurídica de las mismas contribuciones (tasa, base imponible), los sujetos obligados a su pago y la autoridad.”⁴⁸

El municipio como base de desarrollo de competencias tributarias en la irrupción española, muestra históricamente una importancia que trasciende a la creación normativa actual de sus atribuciones fiscales. Pues cabe recordar que los territorios distribuidos a lo largo de nuestro estado veracruzano, permitían el ejercicio de las facultades hacendarias, provenientes de una autoridad externa, con fuente en el derecho novohispano y especial para las Indias:

- a) La legislación indiana era casuística.
- b) Existía multiplicación de actos administrativos, provenientes de los virreyes y de las audiencias,
- c) Por ende, la ley era incumplida, por la prelación normativa tan compleja que se aplicaba.

El reinado de Carlos III y en particular los años 1775 a 1788 se caracterizaron por una actitud nacionalista cuyo propósito fue reforzar la vinculación entre España y los reinos americanos y establecer una política de mutuo aprovechamiento cuyos objetivos fueron, en primer término, la defensa del comercio, sumamente afectado por los efectos de la guerra continuada entre Francia e Inglaterra por los mercados americanos; y en segundo término, el fomento a la producción reflejado en la organización de las intendencias.⁴⁹

Por ende, el municipio como base para la imputación de deberes tributarios frente a las autoridades exactoras, es visto como una estructura para el crecimiento económico de los demás entes que ejercen en él, las atribuciones de imperio jerárquicamente, sin pretender en esta división política y económica un progreso a la par, por el contrario han servido de apoyo para la proyección de atribuciones diversas que permitan en los otros entes, el logro de beneficios económicos y tributarios.

Este escenario pareciera que ha permanecido como núcleo de la estructura política y de gobierno que actualmente poseemos, ya como nación independiente en la que se vislumbra claramente la aplicación de actos de índole federal –y también estatal– en desproporción a los actos municipales tributarios por la escasez de sus competencias fiscales:

Para el ámbito municipal, las contribuciones se colocan como una de las principales fuentes de ingresos ordinarios que reciben los municipios en cada periodo fiscal.

48 Trejo Cruz, Yesenia. *Impuestos Locales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 26 de febrero de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.

49 Cfr. Colección de Decretos y Órdenes. Las cortes de 1811 a 1823, 10 vols., Madrid, 1813-1823.

De acuerdo a la libertad legislativa y principio de legalidad, los municipios (en nuestro país), cuentan con atribuciones tributarias para recomendaciones, administración (gestión) y exacción en sus respectivas jurisdicciones, quedando condicionada su labor legislativa al congreso local que correspondan por entidad federativa.⁵⁰

Para otros países la autonomía tributaria municipal, es apreciada de *facto* en la libertad normativa depositadas en los entes locales para la creación de sus propios ordenamientos jurídicos, cobro de contribuciones y tasas, así como el reparto invertido de los ingresos recaudados del órgano inferior, al superior; gozando así de una capacidad de gasto mayor, en aras de las facultades que le corresponden y permiten obtener tales ingresos económicos para ser distribuidos en la propia circunscripción territorial, de donde emana la fuente base para la imposición del gravamen:

La facultad de imponer y ordenar los tributos locales que se reconoce a las Corporaciones Locales, así como el consiguiente poder reglamentario, se manifiesta en las Ordenanzas Fiscales, que garantizan de este modo la autonomía local para sus propios intereses, tal como advierte la Constitución Española.

Sin embargo, debido a la ausencia de poder legislativo de los Entes Locales, el TRLRHL se alza en el garante del cumplimiento del principio de reservar la ley en este ámbito. De este modo se trata de aunar dicha autonomía local con el marco o los límites fijados por la ley.

Por lo tanto, el reconocimiento de la capacidad o potestad tributaria a estos Entes está limitado por la interposición de la ley estatal a la que incumbe delimitar la manera imponible atribuida a sus tributos propios, así como la creación de las figuras impositivas; no obstante, los entes locales se ven complementados por su propia capacidad, reconocida por la referida ley, para imponer o suprimir los tributos propios potestativos y, aprobar por los plenos respectivos, las Ordenanzas Fiscales tal como establece el Artículo 15 del TRLRHL.⁵¹

Concomitantemente a esta idea, podemos apreciar las limitaciones que los entes municipales tienen en materia hacendaria –como en el caso nuestro–, y los coloca –esta postura reducida– en un plano peyorativo en la creación de normas propias, y por ende la generación de ingresos tributarios locales autónomos. Este principio de legalidad que asume el municipio acorde al texto constitucional y leyes secundarias, les restringe su crecimiento y autonomía, derivado de estos mismos ordenamientos legales.

Sin embargo, en la legislación extranjera que se comenta, existe la posibilidad de acción a los municipios para optar –o no– en las modificaciones correspondientes a sus ordenamientos tributarios locales, de cara a la legislación estatal⁵²

50 Trejo Cruz, Yesenia. *Contribuciones Municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 24 de julio de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

51 Vaquera García, Antonio, et. al. *Derecho tributario local*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008, pp. 28-29.

52 Cabe señalar que la legislación española, atentos a la estructura política de ese país, los entes fiscales se identifican en ámbitos distintos a los nuestros; en este sentido, el plano estatal corresponde al poder central, comunidades autónomas para México, corresponde a entidades federativas; diputaciones provinciales –no existen en la estructura política constitucional mexicana–; y entidades locales corresponde a nuestros municipios; TRLRHL: esta Ley lleva por nombre “Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo de 2004. A continuación, señalamos literalmente la libertad de las entidades locales españolas para ejercer sus competencias tributarias, en la posibilidad que le deje el Texto Refundido en mención, para modificar los tributos y tasas decretados para su

que les faculta. También debemos destacar que de la legislación en comento, se derivan a favor de las entidades locales, la posibilidad de ejercer facultades normativas que les permitan modificar la determinación realizada por el ente externo –superior o comunidad autónoma– colocándolas acordes al principio de legalidad, en un plano de equidad para legislar sus competencias ya asignadas por la ley en cuestión. Caso que no aplica para nuestros municipios en la entidad, pues no tienen injerencia para la modificación de ordenamientos derivados de sus entes superiores; resultan ser receptores del Congreso federal y estatal, en la ejecución de atribuciones fiscales.

(...) la aplicación del Poder Tributario como manifestación del Poder del Estado, en la versión correspondiente a autores como Martín Queralt, no como la facultad para dictar normas tributarias, sino como: "...el proceso que se traduce en las concretas pretensiones tributarias contenidas en los actos administrativos de liquidación o composición, en concretas órdenes de pago con las que satisfacer y dar cumplimiento a determinadas obligaciones de los entes públicos".⁵³

Resulta evidente que las Competencias Tributarias a favor de los municipios, en nuestro Sistema Fiscal en general, se les concibe en forma limitada hacia actos poco onerosos, que les representan la base de imposición para los gravámenes correspondientes, por ende la autonomía concedida originalmente por el texto constitucional –Artículo 115– no es real vía la legislación que determina las facultades de ejecución y gasto. Ello conduce a una restricción en el crecimiento integral de cada municipio, en contravención a los deberes que cada día más se le atribuyen como parte activa de una administración pública –cambiante y dinámica– en atención a sus relaciones al interior e internacionales.

Muchas son las necesidades que el municipio enfrenta y que debe solventar frente a cada habitante que lo constituye, podemos hablar de escuelas, hospitales, servicios públicos: infraestructura hidráulica, alumbrado, pavimentación, limpieza pública, entre otros.

cobro: "Dicho precepto tiene el siguiente tenor literal: **1.** *Salvo en los supuestos previstos en el Artículo 59.1, de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus propios tributos, y aprobar las correspondientes Ordenanzas fiscales reguladoras de estos.* **2.** *respecto de los impuestos previstos en el Artículo 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas Ordenanzas fiscales.* **3.** *asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria al que se refiere el apartado 2 del Artículo 12 de esta ley, bien en las Ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de Ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.* Dada la naturaleza jurídica de las Ordenanzas, pero particulares por el carácter representativo de las corporaciones locales que las aprueban, éstas coadyuvan a la auto imposición, completando las exigencias del principio de legalidad. Dicho Artículo 15 se ocupa de la potestad normativa de las entidades locales, en orden a sus tributos propios, distinguiendo entre los de carácter potestativo y los de exacción obligatoria. En el apartado primero alude a los tributos potestativos al referirse a los no comprendidos en el Artículo 59.1 en su segundo apartado se refiere a los de carácter obligatorio. La obligación o no de estas figuras tributarias se hace depender de la voluntad municipal al margen de otras consideraciones, así como el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, que dependen a la diputación provincial correspondiente." *Vid.* Vaquera García, Antonio, *Op. cit.* pp.28-29.

53 Trejo Cruz, Yesenia del Carmen, *et. al. Op. cit.* p.164.

Las finanzas públicas municipales, son el instrumento económico que haga viable el cumplimiento de sus deberes como servidores públicos, a la par de las demás políticas de gobierno que se requieren para un progreso óptimo en general.

Se requiere de ordenamientos jurídicos acordes con nuestra realidad, pero también al lado de esa técnica legislativa, es necesaria la delegación efectiva, de atribuciones de creación, que permitan en los municipios, la ejecución de gasto, congruente a las demandas sociales, y del propio estado hacia ellos.

(...) Bajo estas alternativas y un mismo denominador común, las organizaciones estatales se distinguen por la planeación, programación y grado de desarrollo de sus habitantes en lo particular, y del Estado en lo general. Pues se trata de alcanzar beneficios compartidos mediante la integración y legitimación de instituciones, sociedad y gobernantes.

También debemos considerar la ardua labor de la administración pública para atender las necesidades de una población, bajo un esquema reducido de recursos propios, cuyo peso descansa en reflejar en fuentes externas de origen federal (para los niveles de gobierno) e internacional (para toda la nación).⁵⁴

Los entes fiscales municipales para nuestra entidad, se hallan facultados por nuestra Constitución federal, estatal, Ley Orgánica del Municipio Libre y el Código Hacendario Genérico Municipal.⁵⁵ Quienes ejecutan las atribuciones derivadas de tales ordenamientos jurídicos, bajo la libertad condicionada de no invadir el ámbito de competencia federal y estatal:

Del texto constitucional federal se extraen también algunas facultades que en materia hacendaria otorga la Norma Suprema de manera directa a los municipios. La primera y más importante de ellas es, como ya lo hemos indicado, la capacidad de administrar con libertad su hacienda. Una vez que los ingresos determinados en la ley de ingresos respectiva son enterados al erario municipal, el ayuntamiento tiene facultades plenas para su ejercicio, sea en forma directa o por medio de quien sea autorizado por el cuerpo colegiado para esta función.⁵⁶

La Hacienda Municipal por ende, queda al margen de la gestión de los ingresos provenientes por la federación y los estados, más los que obtiene por contribuciones propias; así se integran a estos recursos económicos, los que tienen fuente en deuda pública.

Se debe considerar que la capacidad normativa tributaria de los municipios, tiene que ser suficiente para solventar el cumulo de necesidades por atender en cada territorio, situación que de cara a los presupuestos anuales, pueden resultar insuficientes para las erogaciones destinadas a ese fin. Por lo tanto los ingresos ordinarios, se hacen ineficientes provocando la dependencia de ingresos estatales, federales, y extraordinarios como el endeudamiento público.

(...) En virtud de las líneas precedentes, la distribución territorial del poder tributario merece una atención especial en los entes locales, quienes por mandato constitucio-

54 Trejo Cruz, Yesenia. *Financiación Local*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 16 de julio de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.

55 Así como la Ley de Ingresos Municipal, y demás ordenamientos jurídicos de índole fiscal. En este caso, se puede apreciar la celebración de convenios y otros instrumentos jurídicos que les establezcan competencias fiscales. *Vid.* Artículo 11, *Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz Llave, Leyes y Reglamentos vigentes del Estado de Veracruz*, Centro Cultural acd, Veracruz, 2013. p. 9.

56 Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho municipal*, Oxford, México, 2006. p. 191.

nal, legal y delegado, llevan a cabo las competencias hacendarias de ejecución y administración. Esta situación ha prevalecido en nuestras demarcaciones municipales y el apego dogmático retribuye en un acierto a la legalidad, pero sin que se traduzca en un dique para el crecimiento interno de las haciendas municipales.

Es decir, que las funciones enunciativas de administración de tales entes en materia tributaria pueden encontrar un mejor crecimiento con el ejercicio de sus erogaciones con fuente en las participaciones y aportaciones de las partidas de la administración central, fortaleciendo e incrementando tales recursos con la creación de cuotas y/o tarifas, que les permitan la calificación de ingresos propios, al lado de los derechos determinados por los servicios municipales.⁵⁷

En alusión a las competencias normativas que le asisten al municipio en materia impositiva, los envisten de atribuciones enfocadas hacia el cumplimiento oportuno y eficiente de estos programas sociales, tal como se desprende del Artículo 115 constitucional, en la fracción III, que establece la gama de servicios que corren a cargo de los entes municipales:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

57 *Ídem.*

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.⁵⁸

En este sentido, constantemente los municipios como entes de gobierno desarrollan acciones de administración diaria que les permite satisfacer las demandas sociales enlistadas. Sus presupuestos otorgados anualmente, en atención a la planificación interna que ellos proyecten en cada ejercicio fiscal, con fuente en la aprobación previa por la legislatura de su estado.

Estas acciones municipales, permiten una renovación acorde a los escenarios que se enfrentan en cada jurisdicción local, de esta forma existe la tendencia a lograr la legitimidad de sus actos en los destinatarios de los mismos, es decir el principio de legalidad que les permite la libertad para ejercer sus atribuciones, se conjuga con la aprobación social que se haga de sus servicios públicos en los administrados:

Por su parte, las agencias del Estado bajo estos fundamentos, basan su funcionamiento en un enfoque organizacional autónomo, flexible, con delimitadas fronteras en la relación con su contexto; las técnicas empresariales empleadas, lleva implícita la racionalidad formal- instrumental weberiana y se alimentan de nuevas orientaciones sustantivas, como su misión y su estrategia; ahora importa la eficiencia y los resultados. “en el modelo del nuevo manejo público la eficiencia es considerada más importante que la obediencia y la efectividad va por delante de la legalidad. Efectivamente, la flexibilidad y la adaptación son tan importantes como la previsibilidad y la responsabilidad.⁵⁹

Las finanzas⁶⁰ municipales dependen de la capacidad normativa fiscal, depositada en los ordenamientos jurídicos antes señalados, a favor de los entes municipales, así como de la potestad tributaria del estado en fijar los presupuestos que les corresponderán en cada año fiscal:

III. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

- a) Agua potable, drenaje y alcantarillado;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;
- i) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;
- j) Salud pública municipal;

58 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* pp.143-144.

59 Guerrero Orozco, Omar. “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *revista de administración pública*, INAP, No. 89, INAP, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *Op. cit.* p. 49-50.

60 “Es el estudio de la manera en que la gente asigna recursos escasos a través del tiempo. Dos características que distinguen las decisiones relacionadas con la distribución o asignación de recursos consisten en que los costos y beneficios de las primeras: 1) se distribuyen a lo largo del tiempo y 2) ni los decisores ni los demás suelen conocerlo anticipadamente con certeza.” MORALES CASTRO, Arturo. *Diccionario de Términos Financieros Nacionales Internacionales*, Pal, México, 1999. S.P.

Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.”⁶¹

En este orden de ideas, se autoriza a los municipios el cobro de contribuciones, como parte de sus ingresos propios, distribuidos en diversos conceptos, destinados a integrar su presupuesto de egresos a cubrir los servicios que por mandato constitucional le corresponde atender. “Como es sabido, las contribuciones en general (en el ámbito municipal) tienen como función principal la recaudación de recursos económicos, en la modalidad de impuestos y contribuciones de mejoras, en su carácter originario, derivado de los supuestos normativos específicos a cada caso concreto.”⁶²

Atentos al Código Hacendario que se comenta, los municipios reciben como instrumentos económicos, que les permitan la integración de sus arcas fiscales las siguientes categorías, enmarcadas como ingresos ordinarios –independientemente lo que a criterio de la presente ley, integra la Hacienda Pública Municipal en bienes y especie–, tales conceptos considerados por la Ley de Ingresos, como ordinarios, se clasifican en:

Artículo 18.- (...)

La recaudación de contribuciones municipales;

Los productos y aprovechamientos;

Las transferencias de recursos por concepto de participaciones y aportaciones federales; y

Los demás que establezca el presente Código, las leyes aplicables y los convenios celebrados con la Federación, el Estado, otras Entidades Federativas, Municipios y los particulares.⁶³

Es necesario que las competencias normativas, destinadas al municipio, sean determinadas en forma clara y precisa para el ente municipal, pues ello permitirá el buen manejo de las categorías económicas antes enunciadas, en la finalidad de integrar sus presupuestos municipales y ejercer así sus potestades en la delegación constitucional y legal que de ellas se haga. “El pago de contribuciones municipales representa en nuestros días un compromiso social que asumir, por los ciudadanos y contribuyentes obligados directos.”⁶⁴

Derivado del texto constitucional federal –en su Artículo 115, fracción IV–, se observa en el homólogo estatal, en el Artículo 71 del mismo, la fundamentación relativa al desarrollo del municipio en la entidad veracruzana, en la finalidad de identificar exactamente sus competencias tributarias, destacamos la asignación que se hace, en el sentido de administrar.

Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, re-

61 Artículo 115, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

62 Trejo Cruz, Yesenia. *Pago de contribuciones municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 13 de marzo de 2009, Xalapa, Ver. p.4-f.

63 Código Hacendario Municipal, *Op. cit.* p. 10.

64 Trejo Cruz, Yesenia. *Pago de contribuciones municipales*, *Op. cit.* p. 4-f.

gulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

I. Los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica. Recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal, la cual se formará de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, tasas adicionales que decreta el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, la de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todos los demás ingresos fiscales que el Congreso del Estado establezca a su favor;

II. Las participaciones federales serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado;

IV. (...) Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles y conformes a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, y deberán incluir los tabulares desglosados de las remuneraciones que perciban los servicios públicos municipales, con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 82 de esta Constitución;

V. El Congreso del Estado aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año;

VI. Las leyes del Estado señalarán las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar. Dichas leyes no establecerán exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

VII. Los ayuntamientos aprobarán al Congreso del Estado y cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamiento municipales; así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

VIII. Los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asignen el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realiza con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre;

XI. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

- a) Agua potable, drenaje y alcantarillado;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;
- i) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;
- j) Salud pública municipal;

k) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.⁶⁵

Debemos hacer una correspondencia entre esta larga transcripción del Artículo aludido –de aplicación estatal– que enuncia claramente las competencias tributarias y financieras a favor de los municipios; en el entendido de identificar al inciso *i*), relativo a una promoción y organización que se le imputa a los entes municipales en la búsqueda de un desarrollo integral de la población que va desde lo urbano, económico y mantenimiento del medio ambiente, igualmente el inciso *j*), se incrementa en estas competencias genéricas y constitucionales del municipio, en la finalidad de propiciar una salud pública municipal, asimismo el inciso *h*), amplía la competencia constitucional del municipio en la inclusión de la materia referente a la Protección Civil Municipal. Estos tres rubros emanan de la libertad constitucional concedida en el inciso *k*), de este Artículo en mención, para que el Congreso del Estado amplíe tales competencias en razón a las condiciones económicas y las capacidades administrativas y financieras que poseen tales entes municipales; con el Artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal.

Asimismo, consideramos conveniente precisar que las competencias tributarias a favor de los municipios –a la luz del texto constitucional federal y estatal– se señalan en forma equitativa a la materia financiera y fiscal, pero en atención al objeto de estudio de la presente investigación, nos referimos de manera puntual a estas atribuciones en un ámbito acotado al derecho fiscal –concerniente a la obtención de ingresos ordinarios, por medio de las autoridades hacendarias correspondientes– en el entendido de identificar aquellas atribuciones que le corresponden a los entes municipales y que van desde la determinación de los créditos fiscales, hasta sus procedimientos de impugnación por los deudores tributarios.

Dicho lo anterior, hacemos un estudio sintetizado del precepto 115 Constitucional,⁶⁶ en su fracción IV, y de su homólogo 71 de la Constitución Local, en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX; antes enunciados, para evidenciar la dualidad de Competencias –fiscales o financieras– a favor de los Municipios:

- a) Administrar (bienes y contribuciones).
- b) Celebrar convenios.
- c) Cobrar contribuciones y tasas.
- d) Recepción de transferencias federales (participaciones), sujetas a la fijación por el Congreso Local.
- e) Percepción por servicios públicos (derechos).
- f) Proponer tarifas, cuotas y tabla de valores para el cobro de impuestos, derechos, contribución de mejoras y contribución sobre propiedad inmobiliaria.
- g) Aprobar presupuestos de egresos.
- h) Formular e incluir en presupuestos de egresos, los tabuladores para pago a servidores públicos municipales (de acuerdo al Artículo 127 constitucional).

65 *Constitución Política del Estado de Veracruz Llave*, Gobierno del Estado, (Última Reforma Publicada En La Gaceta Oficial: 9 De Noviembre De 2012). p. 49, 51.

66 *Vid.* Artículo 115, fracción IV, a) Párrafo 1º y 2º; b); c) Párrafo 3º, 4º y 5º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.* p. 141.

i) Erogación de recursos públicos.

De las competencias antes enunciadas, las identificadas en los incisos c), d), e) y f); corresponden al escenario formalmente fiscal, las demás integran los contenidos de las competencias financiera municipales.

Acto seguido, simplificamos las competencias desglosadas del Artículo 71⁶⁷, en las fracciones I a IX de la Constitución Estatal, con la finalidad de equiparar tales atribuciones en nuestra entidad veracruzana, como génesis del Sistema Tributario Municipal; así las cosas enunciamos genéricamente las capacidades tributarias, con fuente en el legislador fiscal estatal:

- a) Aprobar reglamentos, disposiciones de carácter general (para sus competencias y servicios públicos).
- b) Recaudar y administrar: recursos de la Hacienda Municipal (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones y tasas).
- c) Recibir participaciones.
- d) Realizar convenios.
- e) Aprobar anualmente su presupuesto de egresos.
- f) Contribuciones, Ley de Ingreso y Cuenta Pública, quedan bajo la aprobación del estado.
- g) Sugerir las cuotas a cobrarse ante el Congreso Local.
- h) Distribución de recursos públicos (con prioridad en zonas indígenas).
- i) Establecer órganos de control autónomos.

Igualmente, en este numeral se establece la base constitucional que permite la emisión de instrumentos jurídicos fiscales y financieros, para su aplicación en las demarcaciones municipales, incluidos los municipios con códigos hacendarios propios. De la gama de competencias señaladas, los incisos a), b) –sólo en la parte de recaudación–, c) y g); corresponden al contexto fiscal, enmarcado en las acciones que los entes hacendarios municipales deben realizar, para la obtención del pago, forzado o no, de las contribuciones, base jurídica de su competencia.

En este orden de ideas –y a la luz de los legisladores federal y estatal–, las competencias tributarias, a favor de los entes fiscales municipales, logran un grado concreto de aplicación, al tenor de la competencia orgánica –derivada de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz–; y de la competencia material tipificada en el Código Hacendario Municipal Genérico, vía atribuciones y facultades⁶⁸ de las autoridades fiscales locales.

67 Artículo 71, fracción I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, Constitución Política del Estado Libre y soberano de Veracruz Llave, *Op. cit.* p. 49-50.

68 En este sentido, el legislador fiscal estatal, establece la conducción de las autoridades fiscales de cara al texto que se menciona, en el fin de realizar en el contexto de cada municipio que corresponda, las atribuciones que se encomiendan en dicho ordenamiento y que al mismo tiempo, retoma la estructura competencial material de las leyes constitucionales aludidas, en manifestar la tipificación de actos a favor de los municipios clasificados en administrativos, fiscales y financieros. Vista esta atribución ampliada a favor de los entes municipales, también delimitamos a nuestro objeto de estudio, aquellos que permiten la ejecución de actos fiscales en concordancia con las contribuciones reguladas a favor de los municipios.

Del análisis a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz⁶⁹, se observa –en sus numerales 34 y 35–, el contenido de las competencias tributarias para los municipios, de acuerdo a los planteamientos constitucionales ya abordados, y que diseñan en sus respectivas jurisdicciones, los ámbitos de aplicación, –también– en materia tributaria y financiera; bajo este diseño competencial y orgánico de los municipios, se deposita en el sujeto activo la libertad de su actuación en el desarrollo de actos relativos estrictamente a la obtención de ingresos con fuente en las contribuciones municipales, así como la debida gestión y erogación de las mismas, como actos de naturaleza financiera.

No obstante, esta libertad de ingreso en los municipios, su atribución sólo estriba en la recaudación específica de tales impuestos, sin considerar que ellos –los municipios– posean competencias normativas de creación de contribuciones propias, para la integración de sus competencias, es decir, no poseen competencias tributarias legislativas, sólo de ejecución y propuesta en la asignación de cuotas y tarifas, para el cobro del pago de derechos por los servicios públicos prestados a los administrados.

Este ordenamiento orgánico en comento, identifica a un municipio sin competencias –tributarias– normativas, de creación de tributos propios, de acuerdo al Principio de Legalidad, –derivado de los textos constitucionales ya analizados– y como ente fiscal, queda facultado para el cobro de las contribuciones aprobadas por el Congreso Local, y todo lo que rodea a pago de éstas; así como los actos encaminados a la obtención del cumplimiento de obligaciones de hacer, no hacer y tolerar, en los contribuyentes.

Acto seguido, mostramos la descripción de las competencias tributarias, en la ley que se menciona, destacando las fracciones II, III, VIII y IX, de su Artículo 35, como atribuciones en estricto al ámbito fiscal; considerando los demás actos que integran en un sentido genérico tales competencias, reiteramos que su contenido versa en el escenario financiero⁷⁰ de la hacienda pública municipal:

69 *Vid.* Ley Orgánica Del Municipio Libre, Ley publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el viernes 5 de enero de 2001. (Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial: 16 De Abril De 2013) en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77455.pdf>

70 En este sentido tales atribuciones se enmarcan mayormente en un desarrollo financiero, que al mismo tiempo enunciamos, sin constituir el objeto de estudio central de la investigación, pero si en forma coyuntural, con las competencias tributarias de los entes municipales: "Artículo 35. (...)

(REFORMADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 2003)

V. Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado. Anexo al presupuesto de egresos, se aprobará la plantilla de personal, que contendrá categoría, nombre del titular y percepciones;

(REFORMADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 2003)

VI. Revisar y aprobar los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual que le presente la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal;

(REFORMADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 2003)

VII. Presentar al Congreso del Estado, para su revisión, sus estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.(...)

X. Distribuir los recursos que le asigne el Congreso del Estado considerando de manera prioritaria a las comunidades indígenas, con un sentido de equidad, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos que señalen la Constitución del Estado y esta Ley;

Artículo 34. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal y la del Estado, esta ley y demás leyes que expida el Congreso del Estado en materia municipal, los Ayuntamientos aprobarán los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen las funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, los que obligarán y surtirán sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial.

Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:(...)

II. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;

III. Recibir las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;

VIII. Determinar y cobrar las contribuciones que las leyes del Estado establezcan a su favor, las cuales no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

IX. Proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;(...)⁷¹

Cabe señalar que de acuerdo a una clasificación fiscal en los ámbitos Constitucional, Leyes Orgánicas y Leyes específicas de la materia, encuadramos en esta clasificación legal señalada, a la potestad tributaria, competencia tributaria y atribuciones fiscales –facultades– respectivamente. Es decir en un primer plano –constitucional– ubicamos a la potestad, en un segundo plano –Leyes Orgánicas y Reglamentos– identificamos a la competencia, y en un tercer plano –Leyes específicas de la materia– situamos las tribuciones –facultades–, todas ellas en materia tributaria. Por tales comentarios enunciados, el presente estudio destaca a la competencia tributaria, a la luz de las Constituciones mencionadas, Ley Orgánica

XI. Crear los órganos centralizados y desconcentrados que requiera la administración pública municipal para la mejor prestación de los servicios de su competencia, de conformidad con las disposiciones presupuestales y reglamentarias municipales aplicables; (...)

XIV. Expedir los reglamentos de las dependencias y órganos de la administración pública municipal de naturaleza centralizada, manuales de organización y procedimientos y los de atención y servicios al público, así como ordenar su publicación en los términos de esta ley; (...)

(REFORMADA, G.O. 15 DE FEBRERO DE 2010)

XXI. Establecer sus propios órganos de control interno autónomos, los cuales desarrollarán funciones de control y evaluación, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, cuyo titular deberá ser profesionista en derecho o en las áreas económicas o contable administrativas.

XXII. Celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios del Estado con municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...)

XV. Crear, previa autorización del Congreso del Estado, las entidades paramunicipales necesarias para el correcto desempeño de sus atribuciones; (...)" *Ídem*.

71 *Ídem*.

del Municipio Libre y sólo hace un referente concreto de las mismas en el Código Hacendario Municipal Genérico, *versus* atribuciones y facultades.

Evidentemente, el Código Hacendario Municipal Genérico en su estructura y contenido no debe apartarse de los textos constitucionales que le dan vida, y por ende –de manera análoga– establece integralmente las atribuciones a favor de las autoridades municipales, en actos de administración, de fiscalización y financieros; todos bajo un mismo grado de equidad para su realización frente a los entes pasivos, por los activos municipales. Apuntamos a continuación los actos derivados de la competencia constitucional tributaria y financiera en el Código Hacendario Municipal:

CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL GENÉRICO	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 95.	Formular querrela por delitos fiscales.
Artículo 92.	Imponer sanciones por infracciones
Artículo 193.	Cobro de derechos.
Artículo 270.	Administración financiera de recursos económicos.
Artículo 334.	Administración de recursos financieros.
Artículo 295.	Colaboración Administrativa.
Artículo 298.	Formular Presupuestos de Egresos
Artículo 315	Ejercicio del Gasto Público Municipal
Artículo 325	Administración de recursos públicos
Artículo 355 y ss.	Cuenta Pública.
Artículo 399 y ss.	Deuda pública.
Artículo 66	Atribuciones del Fisco Municipal –relativas a obligaciones de dar, hacer, no hacer y tolerar del Crédito Fiscal.
Artículo 68.	Condonar
Artículo 70.	Facultades de Comprobación y Verificación.
Artículo 51	Caducidad de facultades de determinación de obligaciones fiscales, liquidación de créditos fiscales, e imposición de sanciones.
Artículo 12	Dictar reglas de carácter general.
Artículo 36	Cobro de créditos fiscales.
Artículo 20, ss.	Contribuciones.
Artículo 30.	Atribuciones en materia de Código de Procedimientos Administrativos.

De la estructura antes enunciada, en materia administrativa, financiera y fiscal, destacamos especialmente, aquellas atribuciones relativas al desarrollo de los actos fiscales por los entes municipales, que van en los numerales siguientes: 95, 92, 193, 295, 66, 68, 70, 20, 30, 51, 12 y 36, respectivamente. Atribuciones mismas que en el orden legal que se ubican, no constituyen esencialmente el objeto de análisis que nos ocupa en el presente estudio, aunque sean derivadas de las competencias tributarias ya analizadas con anterioridad, en tal virtud dichas facultades quedan en reserva para ser exploradas por subsecuentes investigaciones.

4. Consideraciones Finales

(...)Es importante vislumbrar una mejor administración y autonomía de las haciendas municipales, en atención a sus competencias normativas traducidas en la satisfacción de servicios públicos que en forma directa se prestan a los ciudadanos; coyuntura que imprime mayor relevancia para optimizar la interrelación entre los pasivos y activos tomando, como telón de fondo, el bienestar social directo y real en los grupos demandantes.⁷²

Bajo este orden de ideas, podemos considerar que las competencias tributarias a favor de los municipios, aparecen normadas en un plano inicial –constitucional– en un sentido genérico, sin distinción específica en las materias fiscal y financiera, pues se agrupan bajo un mismo orden ambas competencias, para el manejo integral de la hacienda pública municipal.

En forma análoga lo hace la Constitución estatal veracruzana, en su numeral 71, cuando precisa el desarrollo del fisco municipal, atentos a las relaciones de estos entes, en aras de lograr la administración de sus finanzas, en la combinación de ingresos ordinarios –como fiscales–, financieros y extraordinarios –como deuda pública–.

Dicho lo anterior, las competencias tributarias municipales, se advierten en el manejo de la hacienda local, de cara a las atribuciones concretas que permitan la verificación y determinación de adeudos fiscales municipales, en razón de las contribuciones tipificadas en la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz –principalmente como competencia tributaria orgánica–, el Código Hacendario Municipal, –incluyendo los aprovechamientos– conforme a las cuales, se desarrollarán los procedimientos oficiosos, administrativos, coactivos y de impugnación; con la finalidad de obtener los ingresos fiscales ordinarios y sean aplicados en la ejecución de sus presupuestos de egresos.

Enunciativamente, tales competencias fiscales, –en atención a la materia constitucional– se delimitan a favor de las autoridades hacendarias locales –de acuerdo a la competencia orgánica municipal–, en: a) Delegación, b) Adhesión, c) Gestión-Administración, d) Determinación, e) Exacción, f) Coacción, g) Impugnación, h) Infracción, i) Aprobar presupuesto de egresos j) Normativas y de Creación de Disposiciones de Carácter General y k) Reformar y adicionar los procedimientos para administrar y realizar las forma de pago de contribuciones.

Actos administrativos-fiscales, que guardan la finalidad esencial de la recaudación tributaria municipal, en la libertad que por texto constitucional –federal y estatal– se asigna a la hacienda local, y que específicamente en materia fiscal se manifiestan en la determinación de contribuciones; obtener su cobro –en espontáneo o coactivamente–, realizar los procedimientos de impugnación en primera y segunda instancia; ello en cuanto a las atribuciones de ejecución. Establecer las disposiciones de carácter general, –sin alterar los elementos base del impuesto–, así como modificar los procesos que permitan el pago de contribuciones municipi-

72 Trejo Cruz, Yesenia. *Pago de contribuciones municipales*, Op. cit. p.4-f.

pales por los contribuyentes; actos que identifican sus competencias normativas tributarias.

En conclusión, estas últimas atribuciones –normativas y de ejecución–, son las que integran la gama de competencias tributarias a favor de los municipios –con fuente en los textos constitucionales y orgánico aludidos y el Código Hacendario Municipal Genérico–, en un ámbito estrictamente fiscal; de acuerdo a la obtención de ingresos ordinarios, que se haga –con base en tales competencias– en pego a las contribuciones municipales a su favor, pues de las demás, hacen referencia al contenido de competencias financieras municipales.

Fuentes

- Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho municipal*, Oxford, México, 2006.
- Ayala Espino, José. “La reforma del gobierno”, revista *El economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, 1997. Citado por Breña, Roberto. “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, revista *Política y Gobierno*, CIDE, No. 2, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Breña, Roberto. “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, revista *Política y Gobierno*, CIDE, No.2, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- C. Northcote Parkinson, *Tres monografías*. Ed. Atlante, México, 1941. Citado por Astudillo Moya, Marcela. *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Carpizo, Jorge. “Sistema Federal Mexicano”, en *Los sistemas federales del Contingente Americano*, FCE y UNAM, México, 1972.
- Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz Llave, Leyes y Reglamentos vigentes del Estado de Veracruz*, Centro Cultural acd, Veracruz, 2013.
- Colección de Decretos y Órdenes. Las cortes de 1811 a 1823, 10 vols., Madrid, 1813-1823.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. ISEF Empresa Líder, México, 2013.
- Constitución Política del Estado de Veracruz Llave*, Gobierno del Estado, (Última Reforma Publicada En La Gaceta Oficial: 9 De Noviembre De 2012)
- Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Anexos 1, 4, 5, 8, 9, 11, 13, 15, 17 y 18. (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 2011 y en la Gaceta Oficial del Estado número 11, de fecha 10 de enero de 2012).
- Del Arco, Luis y Félix de Luis, “Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un estado federal”, en *El trimestre Fiscal*, año 3, No. 13, México, 1982. Citado por ASTUDILLO MOYA, Marcela. *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- F. Kettl, Donald. *¿Reinventar el gobierno?, evolución de la revisión de desempeño nacional*, México, Clásicos de la Administración pública y Gobierno, FCE, 1999. Citado por NOLASCO, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, México, 1980.
- González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio. *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- Guerrero Orozco, Omar, “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *Revista de administración pública*, INAP, No.89, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Harold Somers, finanzas públicas e ingreso nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- Jarach, Dino. *El hecho imponible*, ed. 3ª, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2004.

- Ley Orgánica Del Municipio Libre, (Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial: 16 De Abril De 2013) En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77455.pdf>
- Macedo, Pablo, *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública*, J. Ballecá y C. sucesores, México, 1905.
- Margáin Manautou, Emilio. *La Base Imponible*, Porrúa, México, 2009.
- Morales Castro, Arturo. *Diccionario de Términos Financieros Nacionales Internacionales*, Pal, México, 1999.
- Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Ríos Granados, Gabriela. "Federalismo Tributario", *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, ed. 2ª, Oxford, México, 2000.
- Sánchez Bella, Ismael. *La organización financiera de las indias (siglo XVI)*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963*, Talleres Gráficos de la Nación, Vol. I México, 1965.
- Trejo Cruz, Yesenia del Carmen, et. al. *Armonización Fiscal Indirecta en las Comunidades Autónomas: Comento al Sistema Tributario Español, Estudios Tributarios*, Cultura de Veracruz, Veracruz.
- _____, *Cesión de competencias tributarias*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 12 de junio de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Contribuciones Municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 24 de julio de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Financiación Local*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 16 de julio de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Impuestos Locales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 26 de febrero de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Pago de contribuciones municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 13 de marzo de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Presunción Fiscal Federal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 19 de junio de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Regulación de la colaboración fiscal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 14 de agosto de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Revisión de atribuciones fiscales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 07 de agosto de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- Vaquera García, Antonio, et. al. *Derecho tributario local*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008.
- Yañez Ruiz, Manuel. *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, T. 5, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958.

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

Jaqueline Jongitud Zamora

Nota preliminar

El texto describe los antecedentes normativos y de gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV). Asimismo, recupera y sistematiza del periodo 2000-2010 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.

1. Organismos de protección de DDHH: antecedentes nacionales

El primer antecedente de organismos estatales de difusión, promoción y defensa de los DDHH en México se remonta al siglo XIX con la creación, en 1847, de la Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí.¹

El siglo pasado (década de los setenta y ochenta) fue testigo de la creación de diversos órganos públicos, con eficacias diferenciadas, que tuvieron como objetivo proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública. Así, fueron creadas instituciones como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1979), la Procuraduría de Vecinos de Colima (1983), la Defensoría de Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985), la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988), la Defensoría de los Derechos de Vecinos en Querétaro (1988) y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

Las iniciativas nacionales encontraron un fuerte impulso en el proceso de expansión y reconocimiento de los DDHH en el ámbito internacional, así como en el

1 Mediante la creación de la Ley de Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí que fue promovida por Don Ponciano Arriaga.

peso específico que iba ganando el tema en los campos de negociación política y comercial.²

En el ámbito federal se crea el 13 de febrero de 1989 la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Como se observa, hasta antes de 1989 los órganos de protección de los derechos de los gobernados fueron creados en el ámbito local y municipal, es decir, la tendencia respecto a la defensa y promoción de los DDHH provino de las entidades federativas.³

Más tarde, el 5 de junio de 1990 es creada por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya tarea asignada fue vigilar el cumplimiento de las normas de los DDHH contenidos en la Constitución como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.⁴

Dos años más tarde la CNDH, en cumplimiento de la reforma que adicionó el apartado B del Artículo 102 constitucional,⁵ se convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, la adición constitucional de 1992 obligó a las legislaturas estatales a crear órganos locales de protección de DDHH.

En términos generales, las comisiones y procuradurías locales recibieron entre sus atribuciones la de proteger los DDHH de las personas bajo su jurisdicción (a través de la investigación de quejas por presuntas violaciones a cargo de servidores públicos estatales o municipales); y, defender, promover, estudiar y divulgar esos derechos.

La labor desempeñada por las comisiones y procuradurías ha tenido una repercusión positiva, aunque diferenciada en cuanto a sus alcances, en la promoción y protección de los DDHH en el país.⁶

2. Antecedentes legales de la CEDH

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) nace en 1990, como organismo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno. Por tanto, ésta fue creada teniendo como referente el decreto presidencial de 1990 y no la reforma constitucional de 1992.

La CEDH fue creada como órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa de los DDHH. Para tal efecto, ésta debía instrumentar mecanismos de prevención, atención y coordinación que garantizaran la salvaguarda de los DDHH de los mexicanos y extranje-

2 Gordillo, Agustín, et. al., *Derechos humanos*, 4ª ed., Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 1999 y Ayala, Natalia, *Derechos humanos y globalización. Un análisis preliminar en América Latina*, Uruguay, D3e, 2003.

3 Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, México, Talleres Gráficos de la Nación-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1990, p. 2.

4 Álvarez de Lara, Rosa M., *Legislación estatal en materia de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos impresores, 1991.

5 Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Costa Rica, Ed. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996, punto 7.

ros que se encontrasen en el territorio del Estado.⁷ Esta última tarea debía enfrentarla en coordinación con la CNDH.

A fin de cumplir las responsabilidades asignadas a la Comisión, el Ejecutivo estatal decretó que las atribuciones de ésta serían:⁸

- I. Proponer la política estatal en materia de respeto y defensa a los DDHH;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política estatal de respeto y defensa a los DDHH;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre DDHH;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de DDHH, en el ámbito jurídico, educativo y cultural para la administración pública estatal;
- V. Representar al Gobierno del Estado ante los organismos estatales y, en coordinación con la CNDH, ante los organismos nacionales e internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los DDHH;
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio estatal de los tratados, convenios y acuerdos celebrados por los gobiernos Federal y Estatal.

Más tarde, siguiendo los lineamientos de la reforma constitucional de 1992, se adicionó el Artículo 107 de la Constitución local⁹ a fin de estatuir que la CEDH sería la encargada de la protección de los DDHH reconocidos en el orden jurídico mexicano y conocería de las quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad que violentaran estos derechos; también facultó a la Comisión para formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Finalmente, al unísono de la Constitución federal estableció su incompetencia ante asuntos de naturaleza electoral, laboral y jurisdiccional.

El 26 de septiembre de 1992 se emite la Ley 378 de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz que, siguiendo parámetros federales, estableció que este organismo era descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y que su objetivo era encargarse de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los DDHH previstos por el orden jurídico mexicano.

En 1999 se lleva a cabo una nueva reforma a la Constitución federal a través de la cual se dotó de autonomía de gestión y presupuestaria a la CNDH.¹⁰ Dicho cambio tuvo su reflejo en el ámbito local a partir del 23 de octubre de ese mismo año, fecha en la que se emitió el reglamento de la CEDH en el que se estableció el ejercicio de la autonomía de la misma.

En el año 2000 el Congreso del Estado aprobó la reforma a la Constitución Política local,¹¹ en la que fue incluida la CEDH como organismo autónomo del es-

7 Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, "Decreto que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno" en *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 151, 18 de diciembre de 1990, Artículo 2.

8 *Ibidem.*, Artículo 3.

9 Adición publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 14, del 1º de febrero de 1992.

10 Decreto que reforma el Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, de 13 de septiembre de 1999.

11 Reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, del 3 de febrero de 2000.

tado, y en la que se elevó a rango constitucional la autonomía técnica y presupuestal de ésta, además de establecer que sólo podría ser fiscalizada por el Congreso local. Aunado a lo anterior, la reforma estableció que el nombramiento del presidente de la Comisión estaría a cargo del propio Congreso (no a cargo del Ejecutivo, como había sido hasta ese momento), y que tal nombramiento estaría sujeto a la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del mismo.

La precitada reforma significó (en términos jurídicos) un importante avance en materia de DDHH, no sólo por los cambios anotados, sino también, porque reconoció la exigibilidad de los DDHH contenidos en tratados internacionales y los reconocidos por el poder judicial local; porque prohibió la pena de muerte (cinco años antes de su abolición federal),¹² y porque, entre otras cosas,¹³ estableció el juicio de protección de DDHH como un reforzamiento para el efectivo goce de los mismos (en términos formales)¹⁴ y vinculó a la violación de estos la sanción y, en su caso, reparación del daño. Todo ello, con 11 años de antelación a la reforma en materia de DDHH del país.¹⁵

En el año 2002 se publicó la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (que derogó a la Ley 378, antes en vigor),¹⁶ misma que fue objeto de una serie de adiciones y reformas en abril de 2010.¹⁷ Por otra parte, es en el año 2005 que fue expedido el nuevo reglamento interior de la Comisión por parte de su Consejo Consultivo,¹⁸ siendo tales instrumentos vigentes respecto a la actuación de la CEDH.

12 Nuestro país, al ratificar el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, asumió el compromiso internacional de no aplicar la pena de muerte en el territorio nacional.

13 La Constitución Local, a través de la reforma, también reconoce, mediante el Artículo 5 la composición pluricultural y multiétnica de la entidad y obliga al estado y a los municipios a reconocer el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural; asimismo a impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y a combatir toda forma de discriminación. También reconoce el derecho a vivir en un ambiente saludable y equilibrado. Establece además la obligación de las autoridades de desarrollar planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como la prevención y combate a la contaminación ambiental. Establece también que los procedimientos de plebiscito y referendo en los municipios se atenderán al procedimiento edilicio del Cabildo y reconoce a los partidos como instituciones de interés público, que deben tener como finalidad la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación estatal y municipal. Finalmente, la constitución también establece el control constitucional, a través de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia misma que conocerá y resolverá, mediante el juicio de protección de derechos humanos, acerca de actos o normas de carácter general que conculque DDHH, provenientes del Congreso del Estado, el gobernador del estado y los titulares de dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de estado.

14 Se dice que en términos formales dado que la ley en la materia adolece de grandes deficiencias, además que la reglamentación específica no ha sido creada.

15 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 10 de junio de 2011.

16 Ley Núm. 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 259, del 27 de diciembre de 2003.

17 Adiciones y reformas publicadas en la *Gaceta Oficial del Estado*, de 1° de abril de 2010.

18 Consejo Consultivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, *Reglamento interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, expedido en la sesión celebrada el 8 de junio de 2005, http://www.cedhveracruz.org/ws_new/leyes/reglamento_interno07.php

3. Funcionamiento de la CEDH: antecedentes

A veintitrés años de su instauración (1990-2013), la CEDH ha contado con seis presidentes: Luis Rafael Hernández Palacios Mirón (enero-abril de 1991), Carlos Rodríguez Moreno (abril de 1991 a diciembre de 1992), Margarita Herrera Ortiz (1993-2000), Jorge Luis Rivera Huesca (2001-2003), Noemí Quirasco Hernández (2003-2010) y su actual presidente (2011-2016), Luis Fernando Perera Escamilla, quien rindió protesta el 25 de enero del año 2011.

El paulatino avance legal en materia de DDHH, federal y local, fue teniendo efectos en prácticas específicas y en las posibilidades reales de intervención de la CEDH. Durante el primer año de trabajo la Comisión se conformó por 5 órganos: presidencia, secretaría ejecutiva,¹⁹ consejo consultivo y visitaduría, todos ellos previstos en el decreto de creación, además de una oficina de asuntos indígenas.

Más adelante, en el período de Carlos Rodríguez, la Comisión integró a su estructura dos nuevas áreas: orientación y gestoría, y asuntos penitenciarios. En esta administración el esfuerzo se dirigió a las actividades de divulgación de la existencia y facultades de la Comisión destacando, entre éstas, la realización de un foro estatal sobre derechos humanos, en el que fueron impartidas conferencias por especialistas. Además, se crearon programas específicos como el de visitas a cárceles municipales y el de vinculación.

En la gestión de Margarita Herrera se pusieron en marcha 4 delegaciones regionales de la CEDH en Tuxpan, Veracruz, Córdoba y Coatzacoalcos, además de designar representantes de comunidades indígenas en los municipios de Playa Vicente, Zongolica, Acayucan, Valle de Uxpanapa y Chicontepec. Esto último con el propósito de recibir las quejas que se presentasen en estas zonas indígenas del estado.

Durante este período la Comisión cambió el logotipo que la identificaba, y amplió y especializó sus áreas. Así, además del área de atención general, creó 3 visitadurías: niños, personas de la tercera edad y con discapacidad; asuntos indígenas, y asuntos penitenciarios; y 3 direcciones: gestoría; atención a mujeres, y ayuda humanitaria. Además, es en esta gestión se crea la biblioteca de la Comisión.

La divulgación fue amplia, pues se diseñaron y distribuyeron trípticos sobre los DDHH de los diversos grupos vulnerables y se hizo la edición de los mismos en las principales lenguas habladas en las diferentes regiones del estado. Además se tuvo una importante labor editorial pues entre otras iniciativas,²⁰ se instauró la *Revista de la Comisión de Derechos Humanos*²¹ como órgano de difusión que permitió a la Comisión dar a conocer las recomendaciones, conciliaciones y acuerdos realizados.

Durante el período de Jorge Luis Rivera (primer presidente nombrado por el Congreso), la publicación señalada en el párrafo anterior se siguió editando, pero

19 Los titulares tanto de la Presidencia, como de la Secretaría Ejecutiva eran nombrados por el gobernador del estado de conformidad con los establecido en los Artículos 4 y 7 del Decreto de creación de la Comisión.

20 *Vid.*, por ejemplo: Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, *Defensores de los derechos humanos de los indígenas*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 1992, volúmenes I a VIII.

21 Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, *Revista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz*, Xalapa-Veracruz, 1993.

bajo el nombre de *Gaceta*.²² La Comisión cambió nuevamente el logotipo con el que era identificada y creó el que actualmente la representa. Durante esta gestión se suprimieron, por acuerdo del consejo consultivo, las delegaciones de Playa Vicente y Valle de Uxpanapa, y se crearon las delegaciones étnicas de Acayucan y Pánuco, mismas que se sumaron a las de Zongolica, Papantla y Chicontepec.²³

A partir de esta gestión la estructura de la CEDH se integró por la primera y segunda visitadurías generales y las direcciones de orientación y quejas; de atención a mujeres; grupos vulnerables y víctimas; de asuntos indígenas y de asuntos penitenciarios. Se creó la contraloría interna y los departamentos de recursos humanos, materiales y financieros; se obtuvo el registro patronal del Instituto Mexicano del Seguro Social para la institución y se dio la integración de sus trabajadores al Instituto de Pensiones del Estado.²⁴

Durante el período que se comenta la Comisión celebró convenios de colaboración con diversas instituciones de educación superior como la Universidad del Golfo de México, la Universidad Anáhuac y el Instituto Veracruzano de Educación Superior; así como con otros entes, estatales e internacionales, como el Consejo Estatal de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas, la Asociación de Padres de Familia del Estado y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.²⁵

Adicionalmente, se efectuaron foros regionales y estatales de DDHH de los cuales queda constancia a través de las memorias de los mismos.²⁶ Por último, durante esta gestión las actividades de difusión se diversificaron, pues se produjeron diversos materiales audiovisuales que fueron transmitidos por radio y televisión; se llevó a cabo la difusión de materiales e información mediante la instauración de la página electrónica de la Comisión y se instauró la red informática interna a fin de facilitar los trabajos al interior del organismo, además de diseñarse gran diversidad de trípticos, folletos y publicaciones.

Durante el período de Nohemí Quirasco, la estructura de la CEDH, vigente aún, fue la siguiente:²⁷ consejo consultivo, del cual depende la secretaría técnica; la contraloría interna; la secretaría ejecutiva, de la que dependen visitadores, biblioteca y comité editorial; las visitadurías generales (primera y segunda), de las que de-

22 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Gaceta*, Xalapa-Veracruz, Nueva época, 2001, Núm. 1, enero-abril.

23 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2002.

24 *Ibidem.*, p. 21.

25 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2002*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2003, p.4.

26 *Vid.*, por ejemplo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Memoria foros regionales 2001*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001 y Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *XI Foro estatal de derechos humanos*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001.

27 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2006*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2006, p.26; aun cuando la fuente que se cita no hace alusión al área de comunicación social, es de destacar que de conformidad con el Artículo 83 del Reglamento Interno de la Comisión ésta también formaría parte de su estructura.

penden visitadores adjuntos y auxiliares; área jurídica; siete direcciones;²⁸ cinco delegaciones regionales (Pánuco, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos y Córdoba); y cuatro delegaciones étnicas (Zongolica, Papantla, Chicontepec y Tonalapa).

Como ya se señaló, es en esta gestión que se emitió el actual reglamento interno de la Comisión (2005). Además de haberse procedido al cambio de domicilio de la delegación étnica que anteriormente se ubicaba en Acayucan para ubicarla en el municipio de Tonalapa.

En esta gestión se instauró la revista *Ver tus derechos humanos* (2003), misma que se ha convertido en el mecanismo de difusión de las actividades realizadas por la Comisión y de los resultados de investigaciones locales en materia de DDHH.

La CEDH continuó la actividad de divulgación mediante la realización de diversos eventos como el seminario internacional sobre derechos humanos de los migrantes y el foro de análisis sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario y su impacto en la seguridad pública;²⁹ además de promover la capacitación en materia de DDHH de diversos grupos, tales como agentes del ministerio público, servidores públicos municipales, ejército, fuerza armada, profesionales de la salud, policías estatales y municipales, entre otros.³⁰

En materia de vinculación se firmaron diversos convenios de colaboración con diferentes organismos, entre los que destacan la CNDH, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico y la Universidad de Xalapa.³¹ Además de lo anterior, la Comisión continuó con la implementación de programas para la atención a grupos vulnerables o para la difusión de contenidos específicos de los DDHH. Un caso especialmente relevante respecto a lo señalado lo constituye la implementación, en coordinación con la Universidad Cristóbal Colón, de un diplomado de alta especialización en materia de DDHH.

Antes de cerrar este apartado conviene señalar que a través de los veintitrés años de existencia de la CEDH, puede verse que la intervención de ésta en materia de orientaciones, gestorías, peticiones de antecedentes, elaboración de quejas y prestación de ayudas humanitarias; ha ido ampliándose con el transcurrir del tiempo, tanto en el número de solicitudes recibidas, como respecto del tipo de participación que ha tenido respecto a éstas.³²

Lo anterior es comprensible a la luz de diversas situaciones, entre éstas: la relevancia que se le asigna contemporáneamente al respeto, protección y garantía de los DDHH y al papel que estos cumplen respecto a la legitimación del poder público; la violación de tales derechos por parte de servidores públicos estatales y

28 Orientación y quejas (con visitadores adjuntos o auxiliares); Atención a mujeres, grupos vulnerables y víctimas (con visitadores adjuntos o auxiliares); Asuntos penitenciarios; Asuntos indígenas (con visitadores adjuntos o auxiliares); Seguimiento y conclusión (con visitadores adjuntos); Informativa (con técnicos auxiliares); Administración (con departamentos de recursos materiales, financieros, humanos y de servicios generales).

29 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2005*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2005.

30 *Ídem*.

31 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2006*, *Op. cit.*, pp. 4-5.

32 Según datos proporcionados en los informes de actividades del 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, se puede apreciar que las solicitudes totales de intervención correspondientes a los indicados años fueron los siguientes: 14, 110; 14, 009; 12,704; 11,501; 11,619 y 14, 527.

municipales como una realidad constante; la mayor conciencia, organización y reactividad social frente a los abusos o atropellos por parte de las autoridades o servidores públicos, y el posicionamiento e identificación que la CEDH ha conseguido gradualmente entre los veracruzanos.

Como ha podido observarse, la evolución de la Comisión ha obedecido a un paulatino avance legal que la ubicó en un inicio como plenamente dependiente del ejecutivo, con parca estructura y en términos reales con poca posibilidad de incidir respecto al disfrute efectivo de los DDHH por parte de los veracruzanos; hasta reconocerle, con las reformas del 2000, plena autonomía. Ahora, a partir de los cambios operados en el 2005 en su reglamento y en el 2010 a su ley, así como las reformas federales en materia de DDHH de junio de 2011, la Comisión está mejor pertrechada en términos jurídicos para cumplir los fines que le han sido encomendados, sin embargo, aún tiene importantes retos que asumir, a fin de cumplir a cabalidad con la importante tarea que le ha sido asignada.

En el anterior orden de ideas, el siguiente apartado está reservado a la descripción de algunos puntos respecto al actual funcionamiento de la Comisión y su desempeño institucional (en el período que va del 2000 al 2010), a fin de realizar con posterioridad algunas anotaciones que se consideran fundamentales para la mejora de la gestión de este organismo.

4. Regulación actual de la CEDH

La CEDH debe proteger, vigilar, defender, promover, estudiar y difundir los DDHH en nuestro estado, pero también conocer casos de personas que están fuera de Veracruz,³³ siempre que la violación de DDHH de que se trate produzca o pueda producir sus efectos en la entidad o en la persona y bienes de quien solicita su protección.

La Comisión como defensora de los DDHH en la entidad, tiene la obligación de investigar presuntas violaciones a estos. Esta función la realiza con conocimiento de quejas³⁴ sobre supuestas violaciones cometidas por servidores públicos estatales o municipales.

33 Artículo 1º, segundo párrafo, y Artículo 2º, segundo párrafo, de la Ley Numero 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

34 La queja puede ser presentada por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos (por teléfono, por escrito, de manera personal, o por cualquier medio). Ésta sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Excepcionalmente se podrá ampliar dicho plazo, tratándose de violaciones graves o de lesa humanidad. La queja es recibida en las direcciones de Orientación, Quejas y Gestoría, Dirección de Asuntos Indígenas o Dirección de Atención a la Mujer, Grupos Vulnerables y Víctimas. Tales quejas son turnadas a la primera o segunda Visitaduría General en donde se cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, agotando las fases de acusación, defensa y decisión: 1) se emite un acuerdo de radicación, en el cual se expresan todas las órdenes que se deben cumplir; 2) se corre traslado a la autoridad o servidor público; 3) se acusa de recibido al quejoso indicándole que se han iniciado las investigaciones correspondientes respecto de la queja que presentó; 4) En los informes que rindan las autoridades deberán indicar (a) los antecedentes del caso; (b) el motivo y fundamento legal de los actos u omisiones que se le imputan; (c) si efectivamente dichos actos existieron; (d) todo aquello que considere necesario para la investigación (e) deberá anexar la documentación que acredite su dicho; 5) se practican entrevistas con los vecinos del lugar en donde sucedieron los hechos que se investigan, dichas entrevistas son de carácter confidencial, y 6) se llevan a cabo investigaciones y se emite una decisión.

La Comisión, para cumplir con su objetivo, cuenta con las atribuciones fijadas en el Artículo 4 de su Ley, de entre ellas, las que interesa destacar son:

- Intervenir en los juicios de protección de los DDHH en el estado.
- Formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades que corresponda.
- Hacer recomendaciones y observaciones o sugerencias generales a las autoridades del estado para que promuevan cambios y modificaciones de disposiciones legales y reglamentarias, así como de prácticas administrativas para que las personas gocen de una mejor protección de sus DDHH.
- Hacer del conocimiento del Congreso o de aquella autoridad que estime pertinente, el incumplimiento reiterado de las recomendaciones que ella haga a las autoridades estatales o municipales.
- Iniciar leyes o decretos relativos a los DDHH, y proponer las reformas legales a la autoridad competente, para una mejor protección de los DDHH.

Conforme a la Ley de la Comisión, ésta conoce de quejas en contra de actos y omisiones administrativas que presumiblemente violen DDHH, cometidos por autoridades o servidores públicos estatales y municipales y, en caso de ser procedente, formular recomendaciones públicas autónomas y no vinculatorias, a aquellos que hayan efectivamente violado DDHH. Ésta no es competente para conocer de temas electorales, laborales, agrarios y jurisdiccionales en cuanto al fondo, tampoco lo es para responder consultas de autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de normas constitucionales y legales, ni en los casos en que se pueda comprometer su autonomía o autoridad moral.³⁵

En relación con lo anterior, es importante subrayar que la reforma en materia de DDHH de 2011³⁶ redujo la incompetencia de las comisiones y procuradurías de DDHH del país a los asuntos electorales y jurisdiccionales, debiendo conocer por ende de los casos de violaciones a los DDHH en el ámbito laboral y agrario. De ahí la necesidad de actualizar la Ley de la Comisión en este punto.

La función encomendada a la Comisión es esencial, pues al hacer pública la conducta violatoria exhibe la calidad moral de las autoridades involucradas e informa a los habitantes de Veracruz la conducta ilegal de éstas. Aunque las recomendaciones no son vinculantes, el no cumplir con ellas pone en entredicho a la autoridad que se niega a acatarlas, además de que la Comisión está facultada para denunciar ante las autoridades respectivas el incumplimiento reiterado de las recomendaciones.³⁷ En efecto, la CEDH no sólo puede emitir recomendaciones sino también interponer denuncias para el arranque del juicio de protección de DDHH; y recurrir al Congreso o autoridad pertinente para darle a conocer el incumplimiento de sus recomendaciones, quedando a la autoridad informada el deber de proceder conforme a derecho.

35 Artículos 3 y 5 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

36 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 10 de junio de 2011.

37 Artículo 4, fracciones I, III y IV de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Abundando en lo anterior, la Ley del Juicio de Protección de los Derechos Humanos del Estado prevé que la Comisión, en el caso de violaciones graves³⁸ y de lesa humanidad,³⁹ debe promover de oficio el juicio de protección y continuarlo en todos sus trámites.⁴⁰

Así, ante tales violaciones el presidente de la Comisión debe iniciar juicio de protección y presentar denuncias,⁴¹ dándoles seguimiento; esta atribución pueden ser delegada a visitadores generales y puede contar con la intervención legal que se requiera por parte del área jurídica de la Comisión. En caso de violaciones graves compete a visitadurías generales proceder de oficio respecto de denuncias hechas en los medios de comunicación, con acuerdo de la presidencia.⁴²

Con relación a la facultad de acudir al Congreso para darle a conocer el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones⁴³ y lograr su intervención para asegurar la efectividad y cumplimiento de las mismas, el reglamento interior define a la reiteración como el caso de tres recomendaciones en un mismo sentido, en contra de una misma autoridad y por hechos análogos; dicha definición delimita el grado de discrecionalidad con el que pueden actuar los miembros de la Comisión, razón por la cual, en el caso de que no se adopten las medidas necesarias, se está ante responsabilidad por incumplir el deber legal impuesto al organismo.⁴⁴

Vale la pena destacar que la previsión de intervención del legislativo ante el incumplimiento reiterado de las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los DDHH fue incorporada por la reforma en materia de DDHH de 2011, pero tal como se desprende de lo anterior ésta fue incorporada al derecho local antes de la reforma federal, con la adición del 1º de abril de 2010 a la Ley de la CEDH. Lo mismo ocurre con el mecanismo de consulta pública para la elección del titular y miembros del consejo consultivo de la Comisión; y con la facultad de investigación de violaciones graves de DDHH.

Por último, vale la pena enfatizar la facultad de la CEDH para iniciar leyes o decretos y proponer reformas administrativas a las autoridades para la efectiva rea-

38 Se configuran por todo acto u omisión que atente contra derechos fundamentales, tales como la libertad, vida y salud, así como integridad física y psíquica. *Vid.*, Artículo 18, fracción II, del Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

39 Las violaciones de lesa humanidad son actos como asesinato; esclavitud; traslado forzoso de población; encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de las normas penales; tortura; violación, esclavitud sexual, prostitución o embarazo forzado; esterilización del mismo tipo o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; persecución política, racial, nacional, étnica, cultural, religiosa, de género u otros motivos ideológicos o físicos; desaparición forzada de personas, y otros actos similares que causen sufrimientos o atenten contra la integridad física o salud mental de las personas; siempre y cuando estos actos sean parte de un ataque generalizado o sistemático en contra de una comunidad o grupo social y éste se realice con anuencia o tolerancia de la autoridad. *Vid.*, Artículo 18, fracción I, del Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; con relación a lo dispuesto por los artículos 4, fracción II, y 8 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

40 Ley número 288 del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 134, de 5 de julio de 2002, Artículo 6º. *Vid.*, relacionado con el Artículo 4º, segundo párrafo, y el Artículo 56, fracción segunda, de la Constitución Política Local.

41 Artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

42 Artículos 57, 59 y 80 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

43 Artículo 28 bis, fracción III, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

44 Artículo 20 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

lización de los DDHH.⁴⁵ También que ésta se encuentra sujeta a los principios de brevedad, sencillez, concentración, rapidez, sana crítica en la valoración de pruebas y gratuidad de los servicios que presta.

Hasta aquí el panorama general de algunos de los puntos más relevantes respecto a la actual regulación de la CEDH. A continuación se procede a la presentación de elementos clave para la valoración del desempeño institucional del organismo.

5. Desempeño institucional: 2000-2010

Una exigencia básica para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo protector de los DDHH es la independencia del poder político o de cualquier otra instancia. Sin embargo, en Veracruz la independencia política de la CEDH ha sido duramente cuestionada, al menos en las tres últimas designaciones de sus titulares.⁴⁶ La idea que suele predominar en la entidad veracruzana es que la Comisión constituye un espacio más para el acomodo de la clase política local, y que si bien es cierto que en algún momento ésta limitó los excesos del autoritarismo y contribuyó a la apertura de espacios para el ejercicio de las libertades civiles, actualmente ha perdido su capacidad de defensa de los DDHH en el estado y se enfrenta a una clara falta de legitimación social.⁴⁷

En otro orden de ideas, los datos ofrecidos en los informes de labores de la Comisión⁴⁸ permiten contabilizar del año 2000 al 2010 (véase figura núm. 1) por lo menos 908 eventos de capacitación⁴⁹ que beneficiaron a por lo menos 93, 464 autoridades o servidores públicos; en el ámbito de la difusión de los DDHH, de los datos proporcionados puede determinarse que por lo menos se llevaron a cabo 1, 759 actividades de difusión y que la población beneficiada por las mismas fue de al menos 200, 113 personas.

La falta de datos cuantificados acerca de las tareas de capacitación durante los años 2002 y 2003, y de difusión de los años 2000, 2001, 2002 y 2003, así como la falta de distinción en los datos referentes a capacitación y difusión durante los años 2008, 2009 y 2010 impide obtener un promedio de actividades de la Comisión en estos rubros de acción. Ahora bien, si no es posible determinar el promedio

45 Artículo 4, fracción VII, de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y Artículo 19 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

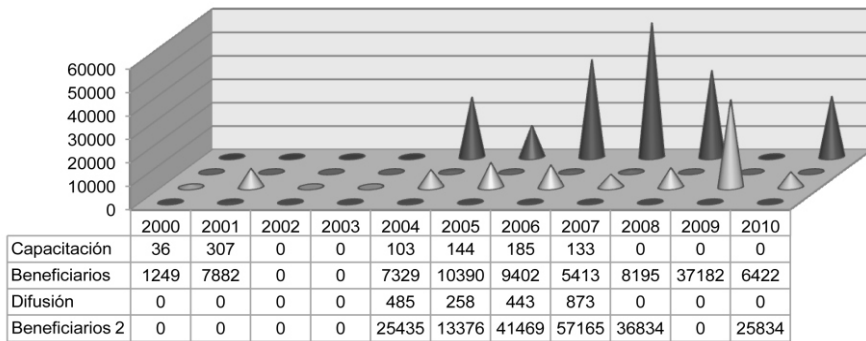
46 Jongitud Zamora, Jaqueline, "La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en Veracruz a diez años de la reforma a la Constitución Local", en proceso de publicación.

47 Zavaleta Betancourt, Alfredo, *Los derechos humanos en Veracruz. 1991-2006*, Xalapa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones histórico-sociales de la Universidad Veracruzana, 2007, p. 49.

48 CEDH, *Informe de labores 2001*, Xalapa, CEDH, 2001, p. 9; CEDH, *Informe de labores 2004*, Xalapa, CEDH, 2004, sin página; CEDH, *Informe de labores 2005*, Xalapa, CEDH, 2005, sin página; CEDH, *Informe de labores 2006*, Xalapa, CEDH, 2006, p. 7; CEDH, *Informe de labores 2007*, Xalapa, CEDH, 2007, pp. 4-5; CEDH, *Informe de labores 2008*, Xalapa, CEDH, 2008, p. 7; CEDH, *Informe de actividades 2009*, Xalapa, CEDH, 2009, p. 7; y, CEDH, *Informe de actividades 2010*, Xalapa, CEDH, 2010, p. 5-7.

49 Se dice que al menos porque en los años 2002 y 2003 la CEDH no contabiliza los eventos de capacitación, pero sí se hace referencia a diferentes actividades realizadas en ese ámbito; mientras que en el año 2008 no distingue el informe correspondiente entre actividades de capacitación (dirigida a servidores públicos) y de difusión (dirigidas al público en general). Lo mismo sucede con el tema de la difusión de los derechos humanos, caso en el que la Comisión no cuantifica datos respecto a los años 2000, 2001, 2002 y 2003.

Figura núm. 1. Difusión y capacitación 2000-2010



de actividades que la Comisión ha realizado por año en estos ámbitos, para con ello conocer cuantitativamente su productividad en consideración a la estructura con la que cuenta, si puede intentarse una interpretación cualitativa acerca de cuál ha sido el impacto que dichas actividades han tenido en el estado.

Pero antes de lo anterior, cabe hacer notar la falta de un tratamiento claro, homogéneo y sistemático de la información que la propia CEDH produce respecto a sus actividades y lo deseable de que éste se dé en tales términos a fin de que el organismo se acerque con mayor eficacia a la realización de sus obligaciones de promoción, estudio y difusión de los DDHH, así como al cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas frente a los veracruzanos.

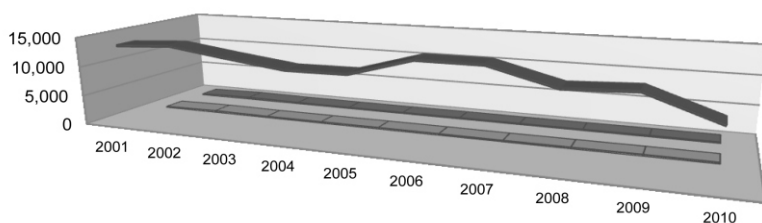
Regresando al punto que se tiene pendiente, cabe señalar que la tendencia en solicitudes de intervención, recomendaciones y conciliaciones elaboradas por la CEDH,⁵⁰ así como el tipo de autoridades a las que éstas últimas se encuentran dirigidas, muestran muy pocos cambios del 2000 al 2010 (véase figura núm. 2), pese a las transformaciones sociodemográficas en la entidad.

En el anterior sentido puede anotarse que la CEDH no ha tenido avances cualitativos respecto al tipo de asuntos que trata. Ella sigue conociendo de casos que, en la lógica de una acción efectiva de protección y promoción de los derechos, deberían haber sido ya superados.⁵¹ En otras palabras: si la Comisión tuviese avances importantes en la protección de los DDHH en la entidad, ya se habría pasado de la solución exitosa y numérica de casos, al establecimiento de precedentes de vanguardia y de verdadero impacto social en torno al respeto de los DDHH por parte de las autoridades y servidores públicos locales. Por el contrario, la Comisión sigue conociendo de casos que pueden considerarse de tipo inicial en toda tarea de pro-

50 CEDH, *Informe de labores 2001*, Op. cit., p.17; CEDH, *Informe de labores 2002*, Op. cit., p. 16; CEDH, *Informe de labores 2003*, sin página; CEDH, *Informe de labores 2004*, sin página; CEDH, *Informe de labores 2005*, sin página; CEDH, *Informe de labores 2006*, Op. cit., pp. 10 y 17; CEDH, *Informe de labores 2007*, Op. cit., p. 7, y CEDH, *Informe de labores 2008*, Op. cit., p. 11 y 19 a 21; CEDH, *Informe de actividades 2009*, Op. cit., p. 19 y CEDH, *Informe de actividades 2010*, Op. cit., p. 18.

51 Maiorano Jorge Luis, "Historia del Ombudsman. Parte II", *Observatorio de los derechos humanos*, 2008, <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/modules.php?name=News&file=article&sid=746>

Figura núm. 2. Solicitudes de intervención, recomendaciones y conciliaciones



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
■ Solicitudes de intervención	13,467	14,029	12,705	11,501	11,619	14,527	14,535	11,926	12,390	8806
■ Recomendaciones	50	187	107	119	125	126	105	120	150	131
■ Conciliaciones	70	239	119	89	80	104	83	90	115	101

tección y promoción de este tipo de derechos y sigue teniendo las mismas estadísticas de atención.

Por cuanto hace al presupuesto asignado a la CEDH se observa una tendencia decreciente. Así, mientras que en el año 2004 los recursos asignados a ésta representaban el 0.08 porcentual del presupuesto estatal, para el 2010 se corrobora una reducción total de 0.03 puntos, de tal manera que en el año que se comenta la cantidad asignada a ésta representa sólo el 0.05% del presupuesto global del estado (véase figura núm. 4).⁵² De tal manera que los recursos recibidos por la Comisión se han comprobado insuficientes repetidamente, situación que ha obligado al Congreso del Estado a autorizar en varias ocasiones (2005, 2006 y 2008) ampliaciones presupuestales al organismo.

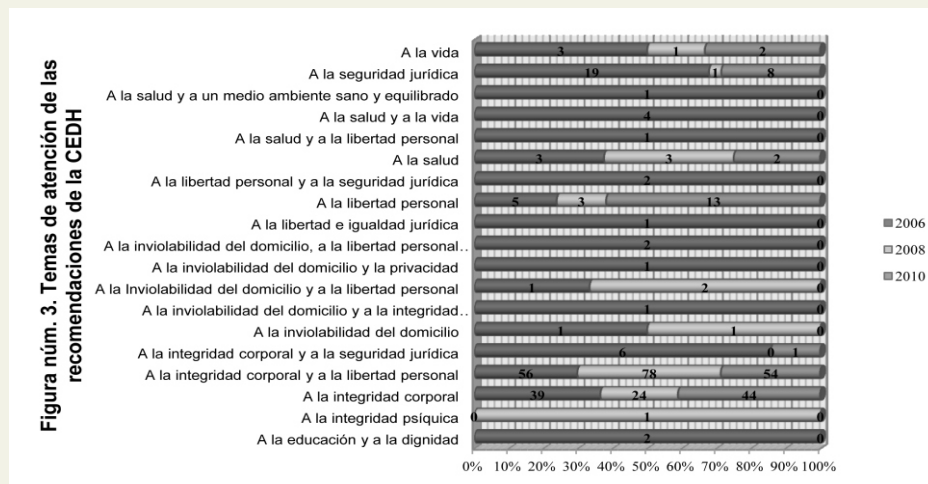
Baste sobre este punto señalar que en el 2009 del presupuesto asignado a la Comisión, es decir, de los 36 millones 200 mil pesos autorizados, 31 millones sesenta mil novecientos veinticinco pesos estaban destinados para el pago de nómina; mientras que lo restante se distribuyó entre materiales y suministros; servicios generales, y transferencias,⁵³ lo cual puede dar una idea sobre la precariedad y limitaciones en las que se prestan los servicios y las dificultades financieras que se tienen para pensar e implementar proyectos mucho más integrales y estratégicos en materia de DDHH.

Aunque la valoración que se pretende en este documento no abarca más allá del 2010, cabe decir que esta misma tendencia financiera se observa en los años 2011, 2012 y 2013,⁵⁴ en los que el pago de sueldos y salarios representó poco más

52 CEDH, *Informe de labores 2006*, Op. cit., p. 15; CEDH, *Informe de labores 2007*, Op. cit., p. 12; CEDH, *Informe de labores 2008*, Op. cit., p. 17; CEDH, *Informe de labores 2004*, sin página, CEDH, *Informe de labores 2005*, sin página, y Congreso del Estado de Veracruz, "Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009", *textos de las iniciativas presentadas durante el primer periodo de sesiones ordinarias, 5 de noviembre de 2008 al 31 de enero de 2009*, Xalapa, Veracruz, 2009, pp. 56-57.

53 Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, "Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009", Op. cit., p. 57.

54 Decreto número 13 de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al ejercicio fiscal 2011, <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/wp-con->



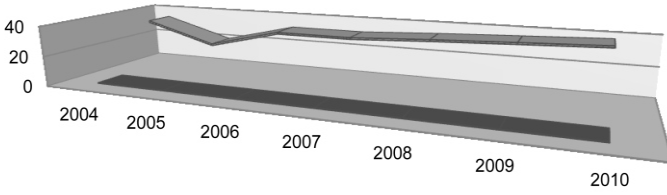
del 86% (86.6% y 86.3%) del presupuesto autorizado y el pago de servicios generales (luz, agua, teléfono, etcétera) constituyó el 10.8%, 10.9% y 11.3%, respectivamente. El tema financiero para la valoración del desempeño institucional de la Comisión resulta trascendente, pues expresa las posibilidades reales que tiene ésta de incidir en el tema de los DDHH y porque demuestra la prioridad real que le asigna el gobierno del estado al tema de los DDHH.

En materia de suscripción de convenios, un ámbito que sin duda debe constituir un espacio de planeación estratégica del organismo, pues éste le permitiría construir posibilidades de expansión en sus áreas de impacto social e institucional, ya sea para contar con más fuentes de información sobre posibles violaciones de DDHH, para establecer comunicación con grupos o sectores más diversos y amplios de la población, para obtener apoyo técnico o económico, o incluso para construir un campo más amplio de legitimación social; se observa que la Comisión del año 2001 al 2010, apenas celebró 25 convenios (véase figura número 5), de los cuales 2 estuvieron orientados a ampliar el marco de colaboración institucional, por lo que, propiamente puede hablarse sólo de 23 acuerdos.⁵⁵ De estos sólo uno

tent/uploads/2013/04/PE-Veracruz-2011.pdf, p. 4; Decreto número 326 de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de 2012, <http://187.188.167.26/transparencia/iracc1/ADMIN/11.pdf>, p. 3; y, Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2013, <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2013/04/decretopresupuestos.pdf>, p. 214.

55 En el 2010 con la Secretaría de Educación de Veracruz y con el Colegio Libre de Estudios Universitarios; en el 2009 con la Universidad Veracruzana; en el 2008 con el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y con la Sección 56 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; en el 2007 con el Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos; en el 2006 con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad de Xalapa y la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Veracruz; en el 2005 con Procuraduría General del Estado y la Universidad Hernán Cortés; en el 2004 con la AC Amarillo 100 y con el Consejo Estatal de Protección al Ambiente de Veracruz; en el 2003 con el Instituto Tecnológico Superior de Pánuco, la Universidad Veracruzana y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en el 2002 con la Universidad del Golfo de México, Campus Tuxpan, el Instituto Veracruzano de Educación Superior, el Consejo Estatal de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas, la Asociación Estatal de Padres de Familia, la Universidad Anáhuac, Campus Xalapa, la Universidad del Golfo de México, Campus Minatitlán, el Instituto

Figura núm. 4. Presupuesto histórico de la CEDH 2004-2010



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
■ Representación porcentual en el presupuesto estatal	0.08	0.07	0.07	0.06	0.05	0.07	0.05
■ Presupuesto asignado (millones de pesos)	34	20.2	32	31.96	34.3	36.2	38

fue con una entidad internacional. Todos los restantes convenios quedaron limitados al ámbito local.

Respecto a esta observación podría argumentarse que el ámbito de actuación de la Comisión es local y que en este sentido su compromiso es establecer lazos de este tipo. No obstante la razón que reside en este punto de vista, es importante no olvidar que la materia objeto de su mandato tiene una clara vocación internacionalista, que en caso de verse beneficiada con la vinculación de la Comisión con organizaciones, grupos u órganos de la naturaleza que ha sido anotada, se traduciría en ventajas tanto en la capacitación que pudiesen recibir las personas que prestan sus servicios en esta institución, como en el enfoque de defensa de los DDHH, pues le permitiría mantenerse al tanto de las tendencias y avances no sólo en la materia señalada, sino también en el de promoción, difusión y garantía de los mismos. Pertrechándose por ende con más y mejores estrategias y herramientas para el eficaz y eficiente desempeño de sus funciones.

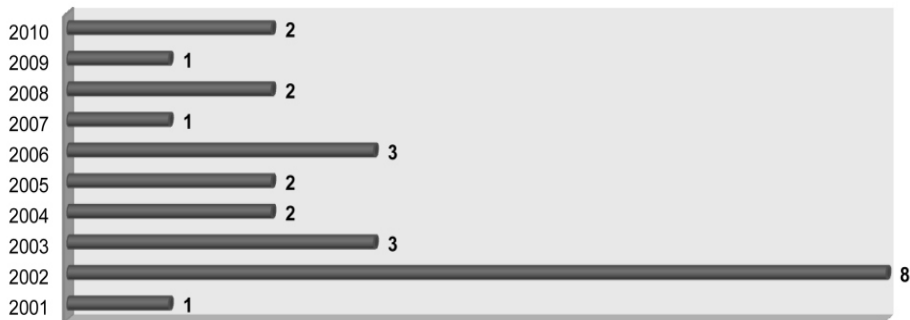
Otra cuestión interesante respecto a la política de celebración de convenios que ha llevado a cabo la Comisión durante los últimos años, es que en ella se observa muy poca atención a la sociedad civil organizada de la entidad. En efecto, sólo uno de los convenios celebrados se signó con una asociación civil del estado, la denominada Amarillo 100. El dato es llamativo en la medida en que diversas organizaciones de la sociedad civil veracruzana, en especial las que participan en la Red de Organizaciones Civiles de Veracruz (con reconocimiento nacional por su activismo en pro de los DDHH), han manifestado su desconfianza en la CEDH por considerar que ésta no es más que una mascarada que pretende legitimar al gobierno veracruzano y le reclaman a la misma, la falta de mecanismos idóneos de comunicación entre ella y la sociedad civil.⁵⁶

En otro orden de ideas, cabe señalar que aun con la reforma del 2000 a la Constitución local y con las modificaciones a la Ley de la CEDH en abril del 2010, la Comisión ha continuado con un esquema laboral que no supera el más mínimo

de Pensiones del Estado, y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional Mesoamérica; en el 2001 con la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

⁵⁶ Zavaleta Betancourt, *Los derechos humanos en Veracruz. 1991-2006, Op. cit.*, pp. 44-53.

Figura núm. 5 Convenios celebrados por la CEDHV. Período 2001-2010



test de DDHH. La calificación de todos sus trabajadores tanto de confianza, así como la facultad conferida a su presidente de nombrar, remover y destituir discrecionalmente al personal que labora en el organismo,⁵⁷ violenta las más mínimas y elementales reglas en materia de DDHH laborales y no puede traducirse en los hechos en otra cosa que en el condicionamiento de la permanencia en el empleo a la lealtad, el silencio y la complicidad. Esta previsión jurídica constituye una incongruencia total con la naturaleza jurídica, filosófica y ética del *ombudsman* y abona en la creencia popular de que la CEDH tiene un papel que jugar en los acomodos políticos estatales.

Por otra parte, es de destacar que en el año 2003 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México hizo la recomendación al ejecutivo federal de, entre otras cuestiones, eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia en la gestión de los órganos públicos de protección de los derechos humanos.⁵⁸ En este sentido, la segunda entrega del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara⁵⁹ respecto al monitorio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los organismos autónomos del estado, muestra el deficiente desempeño de la CEDH en el tema, así como el incumplimiento de ésta respecto a deberes específicos que la Ley en la materia le impone (véase figura núm. 6).

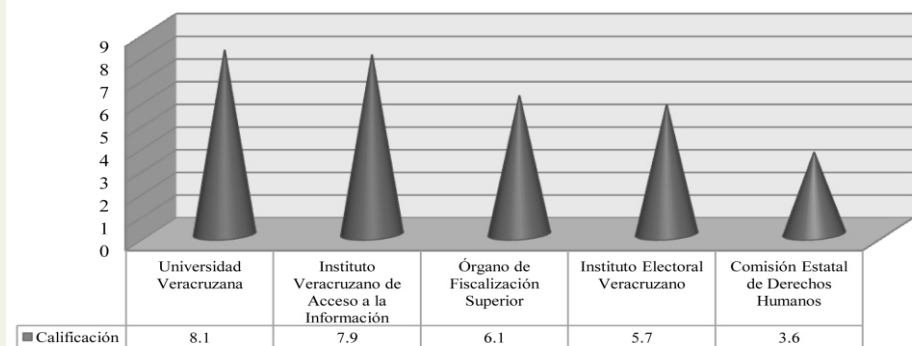
Lo anterior permite visibilizar la poca atención que la Comisión ha prestado a un tema esencial y que implica el respeto y promoción de derechos específicos de los gobernados, como lo es el derecho a la información, y a que ésta cumpla con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Pone también el acento, junto con otros elementos de los que han sido señalados en este apartado, sobre el escaso trabajo que ha llevado a cabo la CEDH para la construcción de confianza, legitimidad, legitimación y autoridad moral frente a los veracruzanos.

57 Artículos 6, fracción V, y 29 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

58 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, p. VII.

59 Trujillo Báez, Norma, "Comisión Estatal de Derechos Humanos y el IEV están reprobados en transparencia", *La Jornada Veracruz*, 14 de septiembre del 2009.

Figura num. 6. Transparencia y rendición de cuentas



Hasta aquí algunas notas que pueden coadyuvar con la tarea de valoración del desempeño institucional de la CEDH. Estas son aproximativas y sólo pautan criterios que pueden ser valiosos para la comprensión o reflexión acerca de qué es lo que ha sucedido con el funcionamiento de la CEDH, específicamente a partir de la reforma de la Constitución local en el 2000 y hasta el año 2010.

6. Consideraciones finales

Una valoración objetiva del desempeño de la Comisión a lo largo de sus veintitrés años de funcionamiento lleva a reconocer que éste ha sido diferenciado, y que su aspecto más positivo se ubica en el ámbito normativo, pues su espectro de posibilidades para una incidencia efectiva en materia de DDHH se ha ido ampliando paulatinamente en términos jurídicos con el transcurrir del tiempo.

Pese a lo anterior es de admitir que aún quedan diversos retos pendientes, si lo que se pretende es que dicho organismo responda en términos reales a las necesidades, exigencias y expectativas actuales de la sociedad veracruzana, y si es que se pretende alcanzar a cabalidad los objetivos que este organismo se plantea.

En el anterior sentido, y sin pretender un desarrollo exhaustivo, la primera cuestión sobre la que es necesario reflexionar es la relativa a la real autonomía del organismo y a la legitimación de las personas que han de presidirlo. Aun cuando el planteamiento jurídico existente al respecto pretende una racionalidad objetiva en la designación de aquel que habrá de dirigir el destino de la Comisión, en la realidad del organismo los hechos se han impuesto y han mostrado que no sólo sobre la ley, sino también por encima del sentido común, es posible llevar a cabo designaciones que no garantizan la independencia y autonomía de la Comisión. Específicamente la designación de una ex secretaria de gobierno en la Comisión, ligada a un proceso poco transparente y al margen de la legalidad (2003),⁶⁰ ha significado una de las incongruencias más grandes respecto a la existencia del organismo.

60 Sobre los argumentos de hecho y de derecho por los que el señalado nombramiento no puede ser considerado más que un atropello, *Vid.*, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, LIX Legislatura 2000-2004, *Diario de debates. Segundo periodo de sesiones ordinarias. Tercer año de ejercicio constitucional*, Xalapa-Veracruz, Mayo de 2003.

En el ejercicio de su facultad en materia de iniciación de leyes o decretos, así como para promover reformas legales o administrativas, la Comisión debería tomar un papel más activo y llevar a cabo una revisión de la actual Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos a fin de proponer las reformas y reglamentaciones requeridas para que tal juicio sea una realidad en nuestro estado. De igual forma debería revisar su Ley y Reglamento Interno con el objetivo de actualizar aquellos tópicos que lo requieren en virtud de la reforma en materia de DDHH de 2011. A más de lo anterior, sería deseable un programa de revisión del cumplimiento de estándares internacionales en materia de DDHH en la legislación local.

Aunado a lo anterior es necesario repensar la condición laboral de los trabajadores de la CEDH, pues las previsiones de despido a discrecionalidad pueden prestarse a situaciones indeseables, como el condicionamiento para la permanencia en el empleo, el clientelismo o el silenciamiento de posiciones críticas y proactivas al interior del organismo. En todo caso, en dicha temática deben existir criterios claramente establecidos respecto a las situaciones específicas por las cuales se puede ser sujeto de despido y debe, en un acto de coherencia y para el logro de legitimación social y a su interior, respetar, proteger y garantizar los DDHH laborales de quienes en ella participan laboralmente.

Por otra parte, en aras de la eficacia y del logro de objetivos institucionales tiene que pensarse en perfiles de especialización, de habilidades y actitudinales más exigentes respecto de las personas que han de asumir los diferentes cargos en la institución a fin de contar con los veracruzanos y veracruzanas más capaces, con vocación probada y con mayor conocimiento en la temática. Lo anterior no obsta reconocer el grado de compromiso, conocimiento y entrega con la que muchos hombres y mujeres se han desempeñado en la Comisión, más bien el comentario apunta a que de no tomarse las previsiones necesarias pueden insertarse en la Comisión personas que lo único que hagan sea engrosar las filas de aquello que despectivamente llamamos burocracia.

Finalmente, debe pensarse en un mecanismo específico de evaluación respecto a la incidencia de tipo cualitativo del actuar de la Comisión. Lo anterior en virtud de que resulta alarmante que frente a los datos estadísticos de intervención que presenta cada año el organismo, se presenten informes externos de entidades internacionales altamente reconocidas que señalan que en estados como Oaxaca y Veracruz existen grandes problemas de denegación de justicia que implican la violación sistemática de DDHH,⁶¹ o que aun cuando diversas comisiones de DDHH del país (DF y Guerrero) han jugado una labor importante denunciando abusos o intentando que las autoridades pertinentes rindan cuentas, otras carecen de la independencia necesaria para actuar con eficacia.⁶²

61 Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Tema 9: la situación de los derechos humanos en México*, 55ª sesión, resolución del 22 de marzo de 1999.

62 Amnistía Internacional, *Injusticia e impunidad. Deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano*, Amnistía Internacional, Madrid, España, 2007, p. 24 y 27.

La evaluación constante y externa puede constituir un mecanismo eficiente para reducir la distancia entre el discurso y la realidad, así como para descubrir el déficit que sea necesario cubrir; haciendo, por tanto, más accesible la coherencia y congruencia necesarias en cualquier tipo de institución y en especial en las que tienen como tarea la defensa y promoción de DDHH.

En suma, los retos a los que debe hacer frente la CEDH en el siglo XXI son la conquista de su autonomía real frente al poder público; requiere un trato más homogéneo y sistemático, acorde a los estándares internacionales aplicables en la materia, de los datos que produce y resguarda, así como adoptar estrategias y acciones que la conviertan en un ejemplo estatal de transparencia y rendición de cuentas; necesita también establecer precedentes con alto impacto, lo que está en íntima relación con el logro de su legitimación social, de la cual por el momento ha carecido; debe emprender una amplia, documentada y transparente negociación con el Ejecutivo estatal para la obtención de un presupuesto que refleje el paso del discurso al hecho de la real promoción, respeto, protección y garantía de los DDHH en el Estado de Veracruz; una tarea también relevante que tiene pendiente, es generar redes sociales e institucionales que le vigoricen y fortifiquen a partir de las fortalezas humanas y materiales que le puedan ofrecer; demanda la Comisión también, en aras de su propia coherencia interna, modificar el esquema laboral de sus empleados y, en general, asumir una posición pro activa en todo lo atinente a la legislación y política pública local que compromete temas de DDHH.

Fuentes

Bibliografía

- Álvarez de Lara, Rosa M., *Legislación estatal en materia de derechos humanos*, México, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos impresores, 1991.
- Ayala, Natalia, *Derechos humanos y globalización. Un análisis preliminar en América Latina*, Uruguay, Ed. D3e, 2003.
- Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1990.
- Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, *Defensores de los derechos humanos de los indígenas*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 1992.
- , *Memoria foros regionales 2001*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001.
- , *XI Foro estatal de derechos humanos*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001.
- Gordillo, Agustín, et. al., *Derechos humanos*, 4ª ed., Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 1999.
- Jongitud Zamora, Jaqueline, “Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz: origen y evolución”, en Casarín León, Manlio Fabio; López Gómez, Sara María y Luna Leal, Marisol (Coords.), *Temas de derecho constitucional veracruzano*, Xalapa-Veracruz, Congreso del Estado de Veracruz -LX Legislatura, 2007.
- Trujillo Báez, Norma, “Comisión Estatal de Derechos Humanos y el IEV están reprobados en transparencia”, *La Jornada Veracruz*, 14 de septiembre del 2009.
- Zavaleta Betancourt, Alfredo, *Los derechos humanos en Veracruz. 1991-2006*, Xalapa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones histórico-sociales de la Universidad Veracruzana, 2007.

Documentos de internet

Maiorano Jorge Luís, "Historia del *Ombudsman*. Parte I, II y III", en *Observatorio de los derechos humanos*, 2008, disponible en: <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/modulos.php?name=News&file=article&sid=746>

Hemerografía

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Gaceta*, Xalapa-Veracruz, Nueva época, 2001, Núm. 1., enero-abril.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Revista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz*, Xalapa-Veracruz, 1993, año 1, Núm. 1.

Informes

Amnistía Internacional, *Injusticia e impunidad. Deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano*, Amnistía Internacional, Madrid, España, 2007.

Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Tema 9: la situación de los derechos humanos en México*, 55ª sesión, resolución del 22 de marzo de 1999.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2002*, Xalapa, CEDH, 2002.

———, *Informe de actividades 2009*, Xalapa, CEDH, 2009.

———, *Informe de actividades 2010*, Xalapa, CEDH, 2010.

———, *Informe de labores 2001*, Xalapa, CEDH, 2001.

———, *Informe de labores 2004*, Xalapa, CEDH, 2004.

———, *Informe de labores 2005*, Xalapa, CEDH, 2005.

———, *Informe de labores 2006*, Xalapa, CEDH, 2006.

———, *Informe de labores 2007*, Xalapa, CEDH, 2007.

———, *Informe de labores 2008*, Xalapa, CEDH, 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Costa Rica, Ed. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.

Legisgrafía

Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Veracruz Llave.

Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2013.

Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009.

Decreto número 13 de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al ejercicio fiscal 2011.

Decreto número 326 de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de 2012.

Decreto que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 151, 18 de diciembre de 1990.

Decreto que reforma el Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, de 13 de septiembre de 1999.

Ley del juicio de protección de derechos humanos del Estado de Veracruz.

Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

El IEV en su laberinto

Víctor Borges-Caamal

1. Un Pacto por México¹

Gravita en el país la idea de acelerar y culminar la denominada transición democrática, para algunos iniciada a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal acaecida en el año 2000, con la llegada de un partido político distinto al que, en el periodo postrevolucionario, gobernó ininterrumpidamente la república.

Una de las razones fundamentales para lograr este objetivo estriba en el virtual proceso de deslegitimación del sistema político² y las dudas sobre legalidad que las dos últimas elecciones presidenciales, en los años 2006 y 2012, han producido en los círculos de poder, pero también en amplias capas de la sociedad mexicana.

La búsqueda de mecanismos para procesar estos altos índices de insatisfacción, ha transitado desde los expedientes políticos a los jurídicos, sin lograr un consenso mayoritario que recupere la confianza ciudadana, principalmente en los procesos que sirven para renovar los órganos de gobierno y de representación política.

Sin negar que los ejercicios de imaginación y de construcción de estos dispositivos hayan sido constantes, tampoco puede soslayarse que a la par han producido resultados paradójicos, uno de los cuales es, sin duda, el denominado *Pacto por México*, concebido como “un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz.”³

En efecto, a modo de justificar este mecanismo, se ha dicho por los firmantes que:

La creciente influencia de poderes fácticos⁴ frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del estado y de sus instituciones en esta cir-

1 El denominado Pacto por México, a decir de quienes lo han suscrito, “el Presidente de la República y los líderes de las principales fuerzas políticas del país, se trata de un acuerdo formado con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas de México, que comprometa al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas, para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore.” Puede consultarse con todos sus detalles en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

2 Los sistemas de gobierno integran “[...] junto con los sistemas electoral, de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político.” Hurtado, Javier, *Sistemas de gobiernos y democracia*, México, IFE, 1999, p. 11.

3 *Ídem*.

4 Esta referencia probablemente responda a la actuación que los principales monopolios, en medios de comunicación y cámaras empresariales, han tenido en los últimos dos procesos electorales y que han introducido severas deformaciones en su normal desarrollo.

cunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.

La paradoja surge, en nuestra opinión, al examinar la naturaleza y las características con las que se ha dotado al órgano rector de esta iniciativa política.

Nadie puede negar la posibilidad y, en algunos casos, la necesidad de lograr acuerdos entre las distintas fuerzas políticas que actúan en un país, pero otorgarles capacidades de decisión que se traducirán, indefectiblemente, en propuestas de ley, con fuerza vinculatoria para los ciudadanos, resulta un exceso. Particularmente, porque los ámbitos de debate y de adopción de acuerdos se han desplazado de los órganos constitucionalmente señalados como espacios naturales para esos quehaceres, al menos desde la perspectiva jurídico formal, esto es las cámaras del Congreso, por ejemplo, hacia otros espacios más reducidos, y cerrados, donde la publicidad de las deliberaciones y las exposiciones de los motivos y razones que sostienen los eventuales acuerdos es considerada necesaria.

En el caso del denominado Pacto por México, la manera de integrar su órgano principal⁵ de conducción es paradigmática, y no se encuentra exento de un alto grado de facticidad como el que acusa la exposición de motivos para justificar la suscripción del acuerdo.

Este compromiso ha considerado como una de sus tareas, presentar, en el segundo semestre del año 2013, una propuesta de reforma legal en materia electoral que, según sus propios términos, se implementaría en el primer semestre del año 2014. De este compromiso destaca, dentro del rubro "Partidos Políticos y Elecciones", y de hecho la mayor parte de la discusión se ha centrado en este punto, la posible creación de "una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales."⁶

En primera instancia y sin que se haya adelantado detalle particular alguno, se ha interpretado que la propuesta se traducirá en la desaparición de los organismos estatales, hasta la fecha depositarios de buena parte de la función electoral del Estado y responsables de administrar los procesos electorales, al menos con las características que actualmente poseen; en el caso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Instituto Electoral Veracruzano.

¿Existen motivos y buenas razones para sostener esta proposición?

5 Se trata del denominado Consejo Rector que tiene la responsabilidad de "articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión." *Ídem*.

Este Consejo está integrado por tres representantes designados por el presidente de la república; tres representantes designados por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), tres representantes designados por la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y tres representantes designados por el residente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

6 *Ídem*.

2. El pragmatismo como hilo conductor de las reformas electorales

En el país, como en Veracruz, las reformas en materia electoral a partir del año 1979 han sido numerosas; no obstante, es difícil encontrar un hilo conductor que permita encontrar implícito, detrás de ellas, un proyecto único orientado al perfeccionamiento institucional. Más bien, han surgido propuestas y se han realizado modificaciones atendiendo a movimientos coyunturales, o a exigencias temporales producto de la insatisfacción que producen entre los actores políticos, pero también en el cuerpo electoral, los resultados obtenidos en cada proceso electivo. Es dubitable que pueda concebirse una reforma electoral definitiva, para todo tiempo y lugar, pero no puede negarse que la ejecución de reformas electorales atendiendo sólo al cumplimiento de demandas, si bien democráticas, por coyunturales han producido legislaciones voluminosas, casuísticas y pragmáticas susceptibles de permanente revisión, porque cada proceso electoral las muestra como insuficientes o inoperantes.

Además, la historia de acusaciones entre las fuerzas políticas nacionales, de mayor envergadura en el ámbito nacional, en cada proceso electoral, por la utilización de nuevos mecanismos para burlar o falsear la manifestación de voluntad de los ciudadanos, ha producido complejas disposiciones legales electorales y tan grandes como las condiciones políticas lo permiten o lo exigen; es común escuchar señalamientos coloquiales como crear llaves y contra llaves en la legislación electoral, para decir que emitir una disposición legal al intentar cerrar el paso a las acciones anómalas en los procesos electorales, enseguida abre paso a un nuevo mecanismo que soslaya el cumplimiento de la norma recién emitida.

El problema, en suma, no ha sido la emisión de normas electorales sino la imposibilidad de transformar el sistema político que pretende parcialmente regular. Un sistema político históricamente señalado como autoritario, irrespetuoso de la voluntad popular y proclive a la ampliación de la brecha entre normalidad cotidiana y normatividad.

Si bien desde el año de 1996, cuando el Congreso de la Unión aprobó la modificación del Artículo 41 constitucional, y decretó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dieron pasos firmes en la senda de la ciudadanización, al excluir completamente, desde la perspectiva legal, la intervención del Poder Ejecutivo en la integración de los órganos electorales federales, por obligación constitucional reproducida en los órganos locales, salvo el Consejo General que condujo el proceso electoral del año 2000, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, la cuestión de la autonomía institucional siempre ha estado en duda.

De hecho, este elemento vuelve a la mesa de discusión como motivo fundamental para sostener la viabilidad de un macro organismo electoral único que superaría los mecanismos de control político a los que se han visto sometidos los organismos electorales locales, según la perspectiva de los actores políticos que han suscrito el Pacto.

La autonomía de los órganos está en discusión, es verdad, pero no ha sido sólo este punto el que ha incidido en el continuo proceso para deslegitimar a estas instituciones.

3. Ilegitimidad de los órganos electorales

Existe la percepción de un proceso paulatino tendiente a deslegitimar y a consolidar el desprestigio como la inoperatividad del organismo⁷ federal a partir de la elección presidencial de 2006, al que con mayor razón han sido arrastrados los locales.

Ahora bien, la creación de un organismo electoral nacional como el que se bosqueja en el Pacto, implica evaluar el desarrollo y la actuación de los organismos electorales; este punto no se ha satisfecho aún, y desde mi perspectiva constituye una condición necesaria, pues de ser viable y su creación contara con la aquiescencia de los integrantes del constituyente permanente, poco serviría al desarrollo democrático de la sociedad mexicana si, construido y regulado de manera semejante a los órganos actuales, reprodujera las mismas condiciones jurídicas y materiales que han permitido la crisis de los órganos electorales en México, el federal y los locales.

Esto quiere decir que, sin excluir la responsabilidad⁸ personal, han existido en la propia norma que orienta y regula la actuación de los órganos electorales y en el conjunto de reglas políticas que también integran su marco de actuación, factores que han contribuido a su deterioro; factores jurídicos y políticos que sin duda deberán superarse.

4. El caso del Instituto Electoral Veracruzano

El análisis de la experiencia de los organismos electorales de todas las entidades federativas es una tarea que excede los objetivos y las posibilidades de la descripción que se intenta en este ensayo; en tal virtud, aun en el caso del Instituto Electoral Veracruzano (IEV) no se pretende exhaustividad sino la concreción de elementos que se desprenden de la experiencia propia.

El IEV sustituyó, como órgano responsable de la parte administrativa de la función electoral, a la Comisión Estatal Electoral donde la presencia del gobierno estatal era determinante y decisiva; su formación debe incluirse en el proyecto nacional de autonomía y ciudadanización iniciado en el periodo comprendido entre los años de 1994 y 1996.

Desde el punto de vista jurídico, se le otorgó el estatus de organismo autónomo de estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica,

7 De manera general se utilizará como sinónimos las expresiones organismos, órganos o autoridades electorales, con el sentido general que considera Zippelius: "La idea de que la asociación es un organismo real, está íntimamente relacionada con la teoría de la acción corporativa, en cuanto la unidad de la voluntad y acción de la persona colectiva [Gesamtperson] se manifiesta jurídicamente a través de sus 'órganos'".

Zippelius, Reinhold, *Teoría general del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 88.

8 Se utiliza en este sentido, la noción de responsabilidad sugerida por Hart como conjunto de deberes y obligaciones a cargo de una persona en virtud del cargo que desempeña o "Role-Responsibility" Cfr. Hart, H.L.A., *Punishment and responsibility*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1968.

presupuestal y de gestión, fiscalizable sólo por el Congreso del Estado, en la reforma integral realizada a la Constitución veracruzana en vigor a partir del año 2000.

En efecto, así como los demás organismos autónomos, encuentra su fundamento en el Artículo 67 de la Constitución Política del estado; su caracterización jurídica ha sido discutida pero baste decir para reconocer tal estatus que, si bien estos organismos no constituyen de manera propiamente dicha un “poder público”, su naturaleza constitucional los convierte en unidades pertenecientes al estado, pero como un tipo distinto a los que integran la administración pública; se trata de entes estatales *sui generis*.

En este sentido, de conformidad con el texto constitucional, el IEV es el organismo responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos. Es sustancialmente un órgano administrativo por más que, en ocasiones, realice actos materialmente legislativos e incluso jurisdiccionales.⁹

Tiene la obligación constitucional de ejecutar sus actos atendiendo a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad; las características de su integración y funcionamiento están reservadas para determinarlas en las normas secundarias, en este caso el vigente Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Como organismo posee atribuciones suficientes para desarrollar acciones en materia de:

- a) capacitación y educación cívica;
- b) geografía electoral;
- c) derechos y prerrogativas de los partidos y demás organizaciones políticas;
- d) vigilancia de los procesos internos y precampañas de los partidos políticos, de las campañas electorales, partidos y organizaciones políticas;
- e) fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estatales y en lo que corresponda los nacionales, mediante un órgano técnico del Consejo General, dotado de autonomía de gestión;
- f) padrón y lista de electores;
- g) impresión de materiales electorales;
- h) preparación de la jornada electoral;
- i) cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos;
- j) declaratoria de gobernador electo;
- k) regulación de la observación electoral, encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, y
- l) acuerdo con el Instituto Federal Electoral para la organización de procesos electorales.¹⁰

Es un organismo permanente y respecto de su organización destaca la existencia del Consejo General como órgano superior de dirección; esta instancia se

9 No por antigua es desechable la clasificación que en este orden de ideas realiza el tratadista Gabino Fraga. Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, pp. 28 y 29.

10 Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

integra por un consejero presidente y cuatro consejeros electorales, con derecho a voz y voto, y los representantes por cada uno de los partidos políticos con registro nacional o estatal, con derecho a voz.

El Congreso del Estado desempeña una función determinante para su integración pues designa tanto al presidente como a los consejeros; el presidente debe durar en su cargo seis años y no podrá ser reelecto, salvo cuando se le designe para concluir un período por menos de tres años. Los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y tienen abierta la posibilidad de una reelección. La cámara de diputados local los elige por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los partidos políticos con representación en tal asamblea. Se establece en el texto constitucional la necesidad de considerar en la legislación secundaria reglas y procedimiento para llevar a cabo esta tarea previendo, incluso, un método de voto alternativo o preferencial para alcanzar las dos terceras partes requeridas cuando dicha mayoría no se consiga en dos vueltas sucesivas de elección.

Para el cumplimiento de sus funciones el IEV cuenta con personal ejecutivo y técnico, con un secretario ejecutivo para cumplir sus determinaciones y con una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, responsable del análisis y evaluación de las actividades y de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

Este conjunto de disposiciones constituyen el marco constitucional a partir del cual el IEV debe ejercer sus atribuciones. Desde luego, de estas normas más generales se desprenden disposiciones que pretenden reglamentar o especificar los matices que deben introducirse, las peculiaridades necesarias y las particularidades propias de la función electoral y de los procesos de elección.

Es obvio que la integración concreta, personal, de los órganos electorales introducirá un sesgo en los actos que realice la institución, desde luego no al extremo de exceder los límites de la formalidad legal, en tanto el servidor público observe el principio de legalidad, pero sin duda vista la generalidad de la norma, múltiples son los caminos y formas de cumplir la función.¹¹

De esta consideración se desprende otra más relevante para este ensayo, pues si bien existen caminos diversos para cumplir la función, incuestionablemente el servidor público está constreñido a ejecutar lo que la ley le indique y solamente eso.¹² En este sentido, aunque en un contexto jurídico, una disposición legal guarde relación de coherencia con el resto del sistema, excede las posibilidades del legislador concebir los múltiples obstáculos y los problemas de difícil resolución a enfrentar cuando la actualización de las hipótesis normativas demande asumir sus consecuencias.

11 Con las adecuaciones pertinentes, puede pensarse un poco como Daniel Cosío Villegas respecto del presidente de la república: "...el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia personales influirán de un modo claro en toda su vida pública y por lo tanto en sus actos de gobierno." Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 8.

12 El Artículo 4, de la Constitución local, así lo señala: 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.

En otras palabras, otorgada una atribución, todas las consecuencias que se desprendan de ella corresponden a quien la ejerza, y tratándose de órganos electorales, tales efectos no constituyen solamente consecuentes jurídicos, sino de índole política, que se desarrollan conforme a otro conjunto de reglas, las más de las veces no escritas, pero con tanta o mayor fuerza e influencia que las legales.

En este sentido, la percepción de inoperancia o la insatisfacción respecto de la actuación de los organismos electorales locales también está vinculada con la cuestión de introducir en la ley un conjunto de disposiciones e instituciones, que en la letra legal constituyen mecanismos auténticos y necesarios para transparentar o facilitar la ejecución de los procesos electorales, pero en la práctica cotidiana del quehacer electoral son factores que, bien explotados, han contribuido de manera determinante a deslegitimar la existencia y la actuación de los órganos electorales en las entidades.

5. Deslegitimar como expediente constante: instituciones y mecanismos complejos e inútiles

Si bien la evaluación de la trayectoria, de los alcances, avances y retrocesos en la actuación de los órganos electorales es una tarea pendiente, como se ha dicho, una constante se observa: la introducción en las normas constitucionales y ordinarias de ciertas instituciones y mecanismos, han representado un alto costo para tales organismos, que ha visto vulnerada su legitimidad.

No quiero afirmar con esto, que la actuación de los órganos electorales esté exenta de responsabilidad personal, de manera general y específica, pero la evaluación pendiente, cuando se realice, deberá arrojar algunos resultados relevantes para contribuir a la integración de una mejor propuesta de reforma, acorde con las demandas sociales de transparentar los procesos electorales, de hacerlos equitativos, pero también para dotarlos de instituciones útiles, operativas y eficaces.

Estas instituciones y mecanismos que califico de complejos e inútiles, según los razonamientos que en relación con cada uno de ellos se esgrimirán oportunamente, bien pueden clasificarse de dos maneras: como factores¹³ jurídicos y como factores políticos, atendiendo a las consideraciones que son relevantes en el momento de su ejecución, pero más aún en el momento de la apreciación de la acción realizada. Otra vez, vale la pena enfatizar que tampoco existe el ánimo de exhaustividad en el tratamiento de estas cuestiones, solamente se señalarán los que la experiencia personal¹⁴ me ha mostrado son los más relevantes, los de mayor trascendencia.

5.1. Factores jurídicos y políticos

Se traerán a colación siete de ellos. La mayoría están vinculados con las condiciones en las que se lleva a cabo el proceso electoral; se refieren, particularmente a la

¹³ En el sentido de elemento o concausa.

¹⁴ Obtenida principalmente durante mi gestión como Consejero Electoral, integrante del Consejo General del IEV, durante el periodo comprendido entre los años de 2009 y 2013.

equidad en campañas electorales y su transparencia, así como la posibilidad de conocer con rapidez y certidumbre los resultados de la votación.

En relación con los factores esencialmente políticos, se trata de elementos que integran el entorno de los procesos electorales; no siempre se encuentran vinculados con normas jurídicas, ni aparecen regulados legalmente pero inciden en ocasiones de manera determinante en los procesos comiciales. Como se verá a continuación, las más de las veces representan también argumentos utilizados por los actores políticos, sea para ocupar un espacio significativo en la opinión pública o para tener a disposición un tema, que sin ser esencialmente electoral, se convierte por la coyuntura política, en una cuestión de especial trascendencia para el ambiente en que se desarrollará la elección.

Conforme a un primer esfuerzo de clasificación son jurídicos: *a)* Uso y manejo de tiempos en medios de comunicación, *b)* registro de candidatos, incumplimiento de formalidades, *c)* topes de gastos de campaña y fiscalización de recursos de los partidos políticos, *d)* monitoreo de medios de comunicación, *e)* programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP); y substancialmente políticos; *f)* presupuesto y; *g)* posibilidad jurídica para que los órganos electorales federales organicen los procesos electorales locales.

5.1.1. Uso y manejo de tiempos en medios de comunicación

Los partidos políticos, en tanto entes de interés público, tienen reconocido el derecho de usar de manera permanente los medios de comunicación social. No obstante, en el proceso electoral presidencial del año 2006, se observó un virtual abuso de esta prerrogativa; en consecuencia, en la reforma de 2007 se introdujeron en el texto constitucional¹⁵ y en las normas secundarias, nuevas disposiciones para regular este derecho.

En este orden del ideas, el IFE fue investido como única autoridad responsable de administrar los tiempos que correspondan al Estado mexicano, para los fines electorales, tanto en radio como en televisión; esto es, aquellos espacios que corresponderían al propio órgano electoral y a los partidos políticos.

La cuestión si bien novedosa parecía acorde con la naturaleza del IFE, pero se fue más allá, porque su jurisdicción se extendió a todas las posibilidades de acceso y manejo de tiempos en medios de comunicación con motivo de las elecciones, incluidos los que corresponden en las entidades federativas en el caso de las estaciones y canales de cobertura en la entidad, y de los tiempos que corresponderían a los partidos políticos en virtud de procesos comiciales locales, fueran simultáneos con los federales o no.

En suma, por lo que hace a este derecho, los órganos electorales locales fueron excluidos de cualquier gestión, pues la distribución se haría en los términos de estas nuevas bases constitucionales y legales, incluyendo a los partidos con registro local. Más aún, los tiempos que los órganos electorales necesitaran para la pro-

15 Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

moción de sus actividades o del voto, sería asignado por la autoridad electoral federal, limitándose a remitir el contenido de los mensajes que pretendiera difundir, siempre y cuando se sometiera en los aspectos técnicos a las directrices de la autoridad federal.

Estas nuevas reglas tuvieron un impacto significativo en la actividad del IEV, no tanto en el uso que correspondía a cada partido político para la difusión de sus mensajes de campaña electoral, sino en un conjunto de actividades de las que era responsable este Instituto y que implicaban la difusión masiva, para los que resultaban idóneos los medios de comunicación como la radio y la televisión. Por ejemplo, el caso de los debates entre candidatos.

Efectivamente, de conformidad con las disposiciones del código electoral local, el organismo veracruzano tiene la obligación de generar condiciones para realizar debates entre los candidatos, así dice la actual legislación:

Artículo 119. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XLI. Organizar hasta dos debates en la elección de gobernador, uno en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y uno en la elección de ediles, cuando alguno de los candidatos así lo solicite y conforme lo establezca el reglamento que para tal efecto apruebe el propio Consejo;

[...]

Ahora bien, impedido el Instituto para administrar los tiempos relativos y difundir a través de radio y televisión, en virtud de la disposición constitucional que establece el monopolio a favor del IFE y la prohibición y la imposibilidad material de adquirirlos dado el costo que esto implica, el Instituto se vio obligado a buscar y utilizar otros mecanismos de difusión en tiempo real, como la red mundial comúnmente conocida como internet, con la limitaciones del caso y en detrimento de su función, pues a ojos ajenos aparecía como soslayando el cumplimiento de la disposición que le ordena la organización de los debates.

El establecimiento del monopolio para la administración de tiempos estatales en radio y televisión ha sido un factor que ha minado la efectividad del órgano electoral local.¹⁶

5.1.2. Registro de candidatos, incumplimiento de formalidades

Postular candidatos es un derecho fundamental de los partidos políticos y hasta hoy en Veracruz, facultad exclusiva de estas organizaciones sociales.¹⁷

16 En la reforma de 2012 se introdujo en el Código electoral esta disposición: "Artículo 48. Los partidos políticos nacionales y estatales accederán a los tiempos en radio y televisión conforme a las normas establecidas en los apartados A y B, de la Base III, del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo General dispondrá de los tiempos señalados en este Artículo para la transmisión en los medios institucionales y por lo menos en dos cadenas de cobertura estatal para difundir los debates entre los candidatos a gobernador, tratándose de los debates entre los candidatos a diputados se dispondrá de los tiempos oficiales en los medios existentes en los distritos correspondientes." No ha sido aún aplicada, pero vistas las condiciones expuestas no se vislumbra manera alguna para superar la barrera constitucional instalada a favor del IFE.

17 La reforma del Código electoral local de 2012, no consideró las denominadas candidaturas independientes acordes con la modificación constitucional federal del mismo año que las instituyó como un derecho de

La postulación no es más que la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados, presentada ante la autoridad electoral.

Para realizar este acto, el Código de la materia en Veracruz considera algunas formalidades, en apariencia muy simples; algunas de entre ellas son: fijar la denominación del partido o coalición, así como su distintivo, con el color o combinación de colores que lo identifiquen; señalar el nombre y apellidos de los candidatos, la edad, el lugar de nacimiento, vecindad y domicilio del futuro candidato; el cargo para el que se postula; la ocupación y; el folio, clave y año de registro de la credencial para votar.

La solicitud debe ir firmada por los funcionarios autorizados, de acuerdo con los estatutos o convenios respectivos, presentarlas integradas en fórmulas cuando el caso lo amerite, acompañando además la declaración de aceptación de la candidatura, copia legible del acta de nacimiento del candidato, copia de la credencial para votar, documento suscrito por el candidato, bajo protesta de decir verdad, del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad constitucionales y constancia de residencia en diferentes modalidades.¹⁸

Un detalle que resulta de la mayor importancia en estos aspectos, es la obligación a cargo del partido o coalición postulante de manifestar por escrito que los candidatos presentados para ser registrados, fueron seleccionados cumpliendo las normas estatutarias o el convenio de coalición.

La postulación además, sólo puede presentarse en los periodos expresamente señalados en el Código o en aquellos que en virtud de acuerdo del Consejo General, y en consideración a circunstancias extraordinarias, se haya tenido que ajustar.¹⁹

Finalmente, se obliga a los partidos políticos a cumplir ciertas formalidades al solicitar el registro, como presentar el escrito por cuadruplicado, firmada por el representante del partido, acreditado ante la autoridad electoral o, en su caso, por el directivo estatal del partido que la sostiene.

Ahora bien, el Consejo General del Instituto puede exigir en cualquier tiempo la comprobación de los requisitos de elegibilidad y más aún el cumplimiento de todas las disposiciones establecidas para la postulación de candidatos, pues el secretario del Consejo General o del consejo respectivo, debe verificar el cumplimiento de todos los requisitos ya comentados.

De hecho, la propia norma considera posibilidades para subsanar insuficiencias en la postulación pues aun en los casos extremos, si se ha omitido el cumpli-

los ciudadanos en la segunda fracción del Artículo 35. Este dispositivo legal, a la letra dice: Son derechos del ciudadano:

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;”

[...]

18 Artículo 184 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

19 *Ídem*, Artículo 185.

miento de uno o varios requisitos, se debe notificar de inmediato al partido correspondiente para que, dentro de las cuarenta y ocho horas deduzca su derecho y la corrija o la sustituya, ya que de no hacerlo se negará el registro o se desechará de plano aquella presentada fuera de los plazos legales.

La postulación de candidatos es un elemento vital para la realización del proceso comicial; por ello, a cargo de la autoridad quedan algunas obligaciones establecidas en disposiciones orientadas a garantizar la autenticidad de las candidaturas y el cumplimiento de procesos democráticos y transparentes para su presentación ante el electorado.

Debe, en consecuencia, llevar a cabo un estricto control sobre las posibles candidaturas con acciones concretas. El Código veracruzano señala algunas, entre ellas varias a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y los consejos distritales y municipales, como la integración de un libro en el que se asentarán los datos más importantes de las postulaciones y otros elementos necesarios para su control, tales como el número progresivo que le corresponda; el lugar, fecha y hora en que se levante el acta; los nombres de los directivos y del partido o coalición que la sostenga, con la anotación de los folios, claves y año de registro de sus credenciales para votar; la fecha y hora de presentación; los nombres de los candidatos; folios, claves y año de registro de sus credenciales para votar y; cargos para los que sean propuestos, la declaración debe quedar registrada la postulación y las firmas del presidente y secretario del órgano ante el que se realice el registro.

Además, para garantizar la mayor publicidad, de tal forma que los ciudadanos conozcan con certeza quiénes integran las fórmulas de candidatos por las que podrán optar el día de la jornada electoral, el secretario ejecutivo del Instituto deberá solicitar la publicación en la Gaceta Oficial del Estado, de la relación de nombres de los candidatos o fórmulas de candidatos y los partidos políticos o coaliciones que los postulan y, si fuera el caso, de las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos o fórmulas de candidatos.

Esta publicación es insustituible; una vez hecha sólo podrá realizarse una fe de erratas por errores gramaticales o de transcripción, sin que pueda afectarse lo sustancial.

En contrapartida, los partidos políticos o coaliciones pueden sustituir libremente a sus candidatos dentro de los plazos de registro; fuera de estos, podrán hacerlo si se presenta el fallecimiento, la inhabilitación, la incapacidad o la renuncia del candidato. En este último caso, sólo si se presenta antes de los treinta días previos al día de la elección.

Por supuesto, procede en cualquier tiempo la cancelación del registro cuando así lo solicite por escrito y lo ratifique el propio candidato, previo aviso al partido que lo haya postulado para que realice la sustitución, pues ser postulado a un puesto de elección popular es un derecho del ciudadano y en consecuencia, siempre será potestativo para el individuo presentarse a la competencia electoral.

En principio, se ha señalado que los requisitos y formalidades para la postulación de candidatos parecían de fácil cumplimiento. No obstante, la experiencia muestra que estos dispositivos deben modificarse para hacerlos aún más simples, porque las organizaciones políticas, en muchas oportunidades han dado muestras de incapacidad para acatarlas, sea en virtud de su estrechez organizativa o su falta de compromiso para someterse al principio de legalidad.

Lo cierto es que estas insuficiencias en la actuación de las organizaciones políticas impactan negativamente en la actividad del órgano electoral que se ve sometido a permanente presión para ampliar términos, recibir documentación incompleta o someterse a una dinámica propia de las organizaciones políticas; las acusaciones de violación de derechos partidistas sin que se traduzca en la interposición del correspondiente medio de defensa en este rubro, es ya un hábito.

Además, la autoridad electoral se ha visto envuelta en diferendos que corresponden a la vida interna de los partidos, particularmente en los casos de las renunciaciones. Resulta que atendiendo al principio de buena fe, de manera incorrecta el órgano electoral en múltiples ocasiones ha permitido la sustitución de candidatos cuando los representantes partidistas acreditados exhiben escritos de renuncia de candidatos que posteriormente resultan falsas. En este sentido, si bien la autoridad ha pecado de negligencia al omitir demandar la ratificación del texto, no puede negarse que existe en las organizaciones políticas la tentación constante de soslayar someterse al principio de legalidad electoral, evitando el cumplimiento de formalidades o pretendiendo sorprender la confianza de la autoridad administrativa. Cuando algunas personas, mediante el juicio de protección de derechos políticos electorales del ciudadano, han demostrado que fueron substituidos vía renuncia, de manera ilegal, el costo de esta anomalía ha recaído finalmente sobre el órgano electoral.

5.1.3. Topes de gastos de campaña y fiscalización de recursos de los partidos políticos

De acuerdo con el Código Electoral vigente en Veracruz, el Consejo General del IEV está facultado para fijar un tope de gastos autorizados a erogarse durante las campañas electorales de gobernador, diputados y ediles.²⁰

Para este efecto, debe realizar un estudio donde considere el valor unitario del voto en la última elección ordinaria que corresponda, el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de los distritos o municipios, el índice de inflación que se reporte de enero al mes inmediato anterior a aquel en que dé inicio el periodo de registro de candidatos, la duración de la campaña electoral y un factor socioeconómico calculado con base en cifras oficiales.

Por su parte, los partidos están constreñidos a rendir un informe debidamente justificado donde expongan los gastos de campaña realizados; el propio Código establece los términos y plazos para el cumplimiento de esta obligación. Las sanciones para el caso de incumplimiento van desde las multas o reducción de ministraciones de financiamiento hasta la cancelación del registro si se trata de partidos

²⁰ *Ídem*, Artículo 88.

políticos estatales, o de la acreditación ante el órgano electoral, en el caso de los partidos nacionales.

Fijar los topes de gastos de cada una de las campañas no es sencillo. La práctica electoral ha mostrado que implica un ejercicio de cálculo económico vinculado con las cuestiones políticas actuales en la coyuntura electoral. Es una acción que normalmente deja insatisfechos a los ciudadanos que observan las campañas electorales como actos de dilapidación monetaria, que les impacta porque se trata de la utilización de recursos públicos otorgados mediante el financiamiento²¹ a los partidos políticos. Tampoco deja conforme a los partidos que suponen ser sometidos a condiciones de extrema necesidad al impedirseles desarrollar sus actos de proselitismo con amplias posibilidades económicas.

Además, las reglas para fijar el tope de gastos no son del todo precisas, principalmente en lo que respecta al denominado factor socioeconómico que fue introducido en la reforma del año 2012. Previo a esta modificación legislativa, este elemento se utilizaba mediante acuerdo del Consejo General para moderar lo que aparecía en un primer cálculo como cantidades enormes para destinarse a las campañas electorales.

De cualquier manera, la imputación de permitir a los partidos políticos actos de derroche económico, que según la coyuntura podrían destinarse a ejecutar obras y acciones de mayor utilidad, es un asunto que el órgano electoral ha tenido que enfrentar desgastando su imagen de garante de los intereses electorales ciudadanos. No obstante, los riesgos que entraña liberar a los partidos políticos de los topes, permitiendo legalmente la introducción de dinero privado sin control, es más insoportable que el señalamiento contra el órgano electoral.

Íntimamente vinculado con este punto se encuentra el asunto de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. El IEV posee para esta tarea un órgano técnico²² denominado Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos. Su función consiste en recibir y revisar los informes que los partidos políticos presentan para transparentar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que obtienen merced al financiamiento. Esta oficina tiene en la norma jurídica garantizada su autonomía de gestión y puede, si lo considera necesario para el ejercicio de la facultad encomendada, coordinarse con el órgano técnico similar del Instituto Federal Electoral, a fin de poder superar ciertas limitantes en el ejercicio de la función fiscalizadora, como los secretos bancarios, fiduciario y fiscal.

En la letra legal, la Unidad de Fiscalización posee atribuciones, entre otras, para elaborar el proyecto de normativa de la materia, integrar los acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, fijar las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recur-

21 En materia de financiamiento a los partidos políticos es correcto que el público prevalezca sobre el privado, porque facilita al menos, desde una perspectiva teórica, el control de ese flujo económico. El Código electoral veracruzano consagra este principio, en su Artículo 54 se ordena: "Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, el cual prevalecerá sobre el financiamiento privado. [...]"

22 Cfr. Artículo 59 del Código Electoral.

sos y los requisitos para presentar los informes de ingresos y egresos, recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, de gasto ordinario y los de precampaña y campaña, así como practicar auditorías y ordenar visitas de verificación a los partidos políticos. Por su parte, la Unidad tiene la obligación de garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y, en general, de toda persona requerida en el proceso de fiscalización.

Parecieran amplísimas las facultades de esta instancia; sin embargo, el proceso de fiscalización es limitado. En los hechos se reduce a la recepción y revisión de la documentación que aportan los partidos políticos al término de los periodos señalados en la ley. Sus mecanismos de verificación son, en este sentido, prácticamente formales y no se ejecutan con la oportunidad que el proceso requiere, por ejemplo durante el desarrollo de las actividades de campaña electoral, donde los señalamientos de ejercicio indebido o exceso en la aplicación de recursos son constantes. Posee atribuciones para realizar auditorías y visitas de verificación, es cierto, pero no resulta del todo claro que pueda hacerlo de manera simultánea con el ejercicio de los recursos. Sobre este aspecto en particular carece de facultades para realizar acto alguno.

Por otro lado, las sanciones que pudieran imponerse en el caso de violaciones a las normas relacionadas con el financiamiento son poco significativas y no contribuyen a disuadir conductas ilícitas de las organizaciones políticas que valoran más redituable utilizar recursos económicos en una campaña electoral, si esto les permitiera obtener el triunfo, aun a costa de sufrir con posterioridad, pero mucho tiempo después, una reducción en su financiamiento o una multa por haber excedido los topes de gastos de campaña o haber ejercido incorrectamente su derecho al financiamiento.

5.1.4. Monitoreo de medios de comunicación

Una de las preocupaciones principales en relación con los procesos electorales a partir de las reformas sustantivas iniciadas en 1996, en el ámbito nacional, está vinculada con generar condiciones de equidad entre los contendientes en un proceso electoral, de forma tal que las elecciones fueran competidas pero justas.

Además, a partir de la elección presidencial de 2006, la incidencia de los denominados poderes fácticos que controlan los medios electrónicos de comunicación en el país, que desbalanceó la contienda y determinó la victoria de uno de los candidatos, generó gran preocupación para que los órganos electorales pusieran más atención al entorno del proceso electoral que administran.

Por ello, en el código veracruzano de elecciones se ha facultado a la autoridad local para llevar a cabo un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, de espectaculares, bardas, unidades de servicios públicos y otros medios susceptibles de ser utilizados para la emisión de mensajes electorales. Su objetivo es verificar el cumplimiento de las normas aplicables a las precampañas y campañas, principalmente el respeto a los topes de gastos. Para realizar su labor el Consejo General es-

tablece los lineamientos bajo los cuales funcionará el programa de monitoreo, con la supervisión de la Comisión²³ que para tal efecto se integre.

Se entiende que el monitoreo de medios excluye a la radio y a la televisión en tanto que, como se ha visto líneas arriba, la administración de este tipo de espacios corresponde a la autoridad federal, además de estar tajantemente prohibido, para los particulares, la contratación de tiempos.

La disposición relativa al monitoreo de medios ha resultado inoperante, por no decir inútil, porque los medios susceptibles de ser vigilados no son de aquellos que determinan los resultados electorales. Por otro lado, el Instituto no tiene capacidad material para llevarlo a cabo por sí, lo que implica erogar recursos de su presupuesto para contratar a un tercero que realice el muestreo en su nombre. Ha sido fuente de controversia y unos de los expedientes preferidos para deslegitimar los trabajos del órgano electoral. Además, los resultados que arrojan este tipo de verificaciones no constituyen más que un indicador, en el caso de percibir una violación por exceso de una organización política en la contratación de medios para difundir mensajes electorales, y difícilmente pudiera constituir un elemento que mostrara la inequidad del proceso a menos que se administrara, en un procedimiento de controversia electoral, con otros más precisos.

5.1.5. Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

Generalmente, este título designa un mecanismo, específicamente un sistema que funciona en tiempo real y que se utiliza para dar a conocer a través de la denominada coloquialmente Internet, los primeros resultados obtenidos en la jornada electoral. Para este fin, meramente informativo, se capturan y publican los datos asentados por los funcionarios electorales en las actas de escrutinio y cómputo que se levantan después de recibida la votación en cada una de las casillas que se instalan para recibir el voto de los ciudadanos.

Tales datos tienen el carácter de preliminares, porque son susceptibles de corrección posterior, sólo funcionan como mecanismo de información y no producen ningún efecto jurídico, pues ni siquiera pueden considerarse indicativos de los resultados finales que se obtendrán al realizarse los cómputos distritales o municipales, según la elección de que se trate.

En la norma electoral veracruzana corresponde al Consejo General²⁴ aprobar el programa de resultados electorales preliminares, vigilar su funcionamiento y divulgarlos tan pronto los obtenga. Además, en la misma ley se estipula que corresponde al secretario ejecutivo del Instituto, instrumentar la difusión de estos resultados iniciales y, en consecuencia, disponer de un sistema de información para recabarlos.

23 Conforme al Artículo 142, del Código Electoral, el Consejo General contará con las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones. Las comisiones pueden ser permanentes, temporales o especiales y tendrán como atribuciones las de supervisar, analizar, evaluar y, en su caso, dictaminar sobre los asuntos que el Código y el Consejo General les asigne.

24 Cfr. Artículo 119 del Código Electoral.

Como en el caso del monitoreo, se trata de una institución infructuosa, compleja para su instrumentación y fuente de problemas de operación para el Instituto. Materialmente el IEV no ha tenido nunca la estructura necesaria para desarrollar por sí el mecanismo, y ha tenido que recurrir al expediente de la contratación de terceros para cumplir con su obligación legal. Los sistemas hasta la fecha utilizados no han sido satisfactorios pero sí costosos y han sido origen de controversias más políticas que jurídicas en el seno del Consejo General y en el entorno de los medios de comunicación, principalmente porque los actores políticos lo han convertido, virtualmente por regla, en un tema de campaña electoral. Lo relevante en este punto, es la naturaleza del mecanismo y los efectos que produce; y en la medida en que no tiene ningún resultado jurídico sobre el proceso electoral en sí, bien pudiera prescindirse de él, en tanto que como mecanismo de información, por cierto siempre dubitable, ha sido ampliamente superado por nuevos esquemas ciudadanos de intercambio de información como los canales alternativos en internet y las redes sociales.

5.1.6. Presupuesto

El tema de los recursos asignados para que el órgano electoral funcione de manera permanente, aun reduciendo su estructura en ejercicios fiscales que no contemplan la realización de un proceso electoral, es de los más discutidos.

Los procesos electorales en los últimos años han sido cada vez más costosos, es indiscutible, aunque no existe un criterio cierto para tasar cuánto debería costar uno de ellos. Esta afirmación parece contradictoria *prima facie*, pero adquiere sentido si se consideran varias cuestiones.

Los procedimientos utilizados para calcular el costo de un voto, verbigracia, es uno de los puntos que han contribuido a elevar el costo de las campañas, porque sobre esa base de cálculo se determina también el monto del financiamiento que se otorga a los partidos políticos. Financiamiento que de manera extraordinaria se aumenta hasta en un tanto cuando de año electoral se trata.

Los tipos de campaña electoral que desarrollaban los partidos políticos hasta la reforma federal de 2007, enfatizaba la contratación de espacios en medios de comunicación masiva, principalmente radio y televisión, como una vía para alcanzar e influir en la opinión del mayor número de electores potenciales; estos espacios, por otro lado, eran sumamente costosos y los partidos políticos destinaban una sustancial parte de sus recursos recibidos vía financiamiento a este tipo de adquisiciones.

Por otro lado, los partidos políticos, presas de un hábito de desconfianza mutua, siempre estaban dispuestos a crear nuevas y costosas instituciones e introducir las como obligaciones a cargo del organismo electoral; tales son los casos del monitoreo de medios, el programa de resultados electorales preliminares y más y mejores condiciones de seguridad para la elaboración de la documentación y el material electoral. Resultaba entonces otra paradoja; en el Congreso, los partidos políticos reformaban leyes para crear instituciones y después en campaña electoral convertían la materia del presupuesto del IEV en un tema de propaganda electoral, descalificando el monto que se otorgaba al organismo.

Lo cierto es que aun en procesos electorales, el presupuesto del IEV nunca ha alcanzado un punto porcentual del total del presupuesto de egresos del estado; así lo muestra la revisión de las cantidades asignadas en los últimos diez años, tal como aparece en el cuadro²⁵ siguiente, aun con ampliaciones presupuestales.

AÑO FISCAL	PRESUPUESTO ESTATAL	PRESUPUESTO IEV	%
2013	90,042,600,000.00	658,300,000.00	.73
2012	86,675,800,000.00	178,600,000.00	.20
2011	81,964,876,182.00	149,900,000.00	.18
2010	70,250,000,000.00	594,521,788.00	.84
2009	62,290,000,000.00	133,279,990.00	.21
2008	57,950,000,000.00	127,105,397.00	.21
2007	52,750,000,000.00	310,000,000.00	.58
2006	48,950,000,000.00	98,830,300.00	.20
2005	42,645,182,674.00	93,400,000.00	.21
2004	39,390,725,044.00	329,010,945.00	.83

Además, debe tomarse en cuenta que en promedio, el 20% del presupuesto del organismo electoral, se transfiere directamente a las organizaciones políticas, pues significa el cumplimiento de la obligación de otorgarles financiamiento. Y no obstante, se ha insistido en el costo del proceso como si todo el recurso fuera destinado al gasto del Instituto.

No puede dejarse de lado otro detalle que también ha contribuido a esta incorrecta percepción; pero, en justicia, también debe decirse que está ordenado en la norma: se trata de las percepciones que como retribución a sus labores reciben algunos servidores públicos responsables de la conducción del proceso, los consejeros electorales por ejemplo, que en sus percepciones son equiparados a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.²⁶ En realidad, la discusión tendría que haber transcurrido en el sentido de evaluar si debería o no introducirse tal disposición en la ley; pero se ha preferido, en detrimento de la institución electoral, introducirlo en la norma y después calificar de enormes esas percepciones económicas.

5.1.7. Posibilidad jurídica para que los órganos electorales federales organicen los procesos electorales locales

En el último párrafo de la fracción V del Artículo 41 de la Constitución federal se establece:

[...]

25 Cfr. Gacetas Oficiales siguientes: Número extraordinario 446 de fecha 21 de diciembre de 2012; Número extraordinario 419 de fecha 23 de diciembre de 2011; Número extraordinario 421 de fecha 31 de diciembre de 2010; Número extraordinario 398 de fecha 23 de diciembre de 2009; Número extraordinario 423 de fecha 23 de diciembre de 2008; Número 392 de fecha 25 de diciembre de 2007; Número 310 de fecha 29 de diciembre de 2006; Número extraordinario de 24 de diciembre de 07; Número extraordinario 3 de fecha 04 de enero de 2006; Número 262 de fecha 31 de diciembre de 2004 y Número 257 de fecha 25 de diciembre de 2003.

26 En efecto el Artículo 118, del Código Electoral vigente en la entidad, en la parte conducente señala: [...] La remuneración económica integral que reciba cada consejero electoral del Consejo General será igual a la que perciban los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. [...]

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

De manera coherente, desde la reforma de 2012 existe en el último párrafo del Artículo 67 de la constitución local, una disposición semejante. Este dispositivo legal, ha sido una de las más socorridas para pretender evitar, según la conveniencia de las organizaciones políticas no favorecidas con una victoria, la administración de los procesos electorales por el IEV. Inicialmente concebida para facilitar el uso de algunos recursos a disposición del IFE, que de cualquier manera son a cambio de una retribución económica,²⁷ este dispositivo se convirtió en una especie de exigencia permanente para superar las insuficiencias que algunos partidos políticos encontraban en la operación del IEV, llegando al grado de exigir que el titular del Ejecutivo o el Congreso solicitaran al IFE la organización del proceso local. Con la reforma del 2012 quedó claro que en todo caso era el propio IEV quien tendría que acordar y convenir la intervención de la autoridad electoral federal, pero el proceso de restar legitimidad al Instituto con este expediente ya había avanzado. No existe mucha distancia entre esta primera reforma constitucional y la actual idea de crear un organismo nacional para sustituir a los órganos electorales locales, de hecho es su antecedente.

6. Epílogo: de la centralización fáctica a la centralización jurídica

Como se ha podido observar de la descripción de estos factores el IEV ha permanecido en un verdadero laberinto de disposiciones jurídicas y presiones políticas del que pocas veces ha salido bien librado. No es descabellado pensar que en las demás entidades federativas haya experiencias similares que apuntalarían la idea de sustituir a todos los órganos estatales con el nacional.

¿Es viable esta transición?

Quedan muchos detalles por discutir y resolver antes de tomar una decisión racional sobre el tema. Entre ellos, la necesaria evaluación de la actividad de los organismos electorales de los estados. Valoración que deberá ser justa, considerando algunas de las experiencias como las que en este texto se han descrito.

Solamente a partir de ese examen podrá definirse si la creación de un organismo será eficaz para superar esos defectos que ahora se exhiben en el trabajo de los organismos locales; desde mi perspectiva, si el escollo de la vulneración del pacto federal se resuelve con una reforma a partir del constituyente permanente, mucho se habrá avanzado. No obstante, si los elementos subyacentes al sistema político constitucional que sostiene al Estado mexicano se mantienen, sólo se estará transitando de una vigente centralización político electoral de facto a otra formalizada jurídicamente. El matiz único sería desplazar el punto de decisión del ámbito local

27 Por ejemplo por el uso del padrón electoral y la lista nominal en la elección de 2012 el IEV entregó al IFE la cantidad de 9, 275,896.12 pesos.

al federal pero, lamentablemente, los organismos electorales seguirían perdidos en nuevos laberintos.

Fuentes

Bibliografía citada

- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
HART, H.L.A., *Punishment and responsibility*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1968.
Hurtado, Javier, *Sistemas de gobiernos y democracia*, México, IFE, 1999.
ZippeliuS, Reinhold, *Teoría general del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

Bibliografía consultada

- aGlván rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006.
Huber Olea y Contro, Jean Paul, *Derecho contencioso electoral*, México, Porrúa, 2013.
Mata Pizaña, Felipe, *Manual del sistema de protección de los derechos políticos*, México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2012.
Nieto Castillo, Santiago y Cobos Sepúlveda, Carlos, *Introducción al estudio del juicio de revisión constitucional electoral*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2011.
Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, 2006.

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Internetgrafía

- Pacto por México. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
Derecho Electoral Mexicano, libro de texto, Centro de Capacitación Judicial Electoral.
http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/libro_derechoelec.pdf.

Otras fuentes

Gaceta Oficial

- Número extraordinario 446 de fecha 21 de diciembre de 2012.
Número extraordinario 419 de fecha 23 de diciembre de 2011.
Número extraordinario 421 de fecha 31 de diciembre de 2010.
Número extraordinario 398 de fecha 23 de diciembre de 2009.
Número extraordinario 423 de fecha 23 de diciembre de 2008.
Número 392 de fecha 25 de diciembre de 2007.
Número extraordinario de 24 de diciembre de 2007.
Número 310 de fecha 29 de diciembre de 2006.
Número extraordinario 3 de fecha 04 de enero de 2006.
Número 262 de fecha 31 de diciembre de 2004.
Número 257 de fecha 25 de diciembre de 2003.

El INE y la reforma constitucional de 2014

*Petra Armenta Ramírez
José Francisco Báez Corona*

I. Introducción

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 estas líneas plasmamos 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. Analizar qué efectos tendrá en el futuro inmediato de las elecciones. No obstante, en cada sistema político existen determinados actores que marcan los cambios que deben seguirse en las políticas y que le dan una identidad a una nación.

La historia de la transformación del sistema político electoral mexicano arrancó formalmente en la década de los setenta, con la búsqueda de la credibilidad y la legitimidad de los comicios. Sin perjuicio de ello, es evidente que el esquema político que norma las instituciones y los procesos políticos y electorales ha ido evolucionando del mero debate sobre los procedimientos a la consecución de una nueva legitimidad electoral; de la impugnación sistemática al establecimiento de mecanismos permanentes y consensados entre partidos, gobierno y sociedad civil.

Las múltiples reformas electorales han jugado un papel decisivo en la consolidación del sistema democrático de nuestro país. Contamos con instituciones democráticas que poco a poco van ganando certeza en los procesos electorales, existe una realidad plural que se expresa en mejores equilibrios en el poder público. Sin embargo, no hay reforma definitiva, la realidad muestra nuevas necesidades que nos obligan a adecuar el marco legal al avance de la sociedad. El reto sigue siendo contar con mejores normas, con reglas claras que obliguen a todos y se anticipen a los escenarios por venir; pero sobre todo que la ética en la función pública se responsabilice con la moral en sus actuaciones para que la credibilidad no se debilite.

El proceso de consolidación de un nuevo orden político hace, más que pertinente, reflexionar acerca de la manera en que podemos perfeccionar y al mismo tiempo seguir incidiendo en innovadoras formas de participación y representación políticas que nos acerquen a una plena normalidad en el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

La consolidación de la democracia, el arraigo de un sistema plural de partidos y la competencia electoral, cuentan con grandes avances, pero con todo esto, todavía existen vacíos legales que deben ser subsanados, con el objeto de que en México se desarrollen instituciones menos caras y que constituyan la base de una democracia de calidad.

II. El INE y su historia

Desde la Constitución de 1917¹ se garantizó, en la formalidad jurídica, la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero el sistema electoral y de partidos configuró, desde entonces, su característica no competitiva, y el régimen político su peculiar autoritarismo.

Desde 1917 se delineó un modelo de organización electoral con un fuerte control gubernamental, primero bajo la lógica que rigió entre 1917 y 1943, periodo durante el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos, y después bajo la lógica centralizadora de la ley electoral de 1946 y las posteriores, cuando se creó el modelo basado en la Comisión Federal Electoral. Las reglas formales del juego (la legislación electoral) y las reglas reales (la estructura piramidal de cacicazgos que caracterizaban al régimen posrevolucionario) garantizaron condiciones bajo las cuales, la celebración regular de elecciones y la pluralidad de partidos no atentaba contra la permanencia en el poder del partido hegemónico.

Entre 1946 y 1988 nuestro país tuvo un entramado electoral poco propicio para la celebración de elecciones realmente competitivas², cuyas reglas fundamentales garantizaban que, aunque existieran varios partidos y se celebran elecciones puntualmente, el triunfo ya estaba definido de antemano a favor del partido que ya se encontraba en el gobierno. Precisamente uno de los pilares de ese sistema era el control de la autoridad electoral por parte del gobierno. La propia Comisión Federal Electoral y sus instancias en las entidades (comisiones locales) y los distritos (los comités distritales), fueron consideradas durante mucho tiempo como extensiones naturales de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular estaba al frente de todo el aparato organizador de las elecciones.

La evolución de las reformas a la Constitución en materia electoral ha ido aparejada al proceso de transformación del sistema político en su conjunto. Antes del cambio de 1963, que estableció las diputaciones de partido, las reformas electorales se circunscribieron, en lo esencial, a las de la ley secundaria. Hasta esa fecha, las modificaciones constitucionales se dieron sobre el tema de la reelección en 1928 y la ampliación del derecho al voto de mujeres y jóvenes en 1953 y 1969, mientras que las otras se refirieron a la adecuación del número de electores que contaría cada distrito.

1 Véase García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana: 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1989, p. 193.

2 Cfr Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro et al, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reforma*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, pp. 153 y ss.

Sin lugar a dudas, es a partir de la reforma política de 1977³, que las transformaciones legales de carácter electoral, incluidas en la Constitución, han creado un nuevo marco institucional al establecer nuevas definiciones sobre la lucha y las vías de acceso al poder político. El cambio más importante efectuado en ese año fue que se reconoció, por primera vez, a los partidos políticos como entidades de interés público. La expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), marcaría el inicio de liberación del sistema político en México y la tendencia a la homologación de las legislaciones estatales con la federal, en esa materia.

Por otra parte, con la reforma del Estado impulsado en los años noventa, el proceso de democratización, que para entonces ya era visible en el nivel local, comienza a introducir cambios en la vida institucional. Surgirían así los organismos electorales autónomos, revirtiendo la inercia centralizadora de facto que había caracterizado al llamado federalismo mexicano del siglo XX.

La consolidación de un auténtico sistema de partidos políticos y la creación de organismos electorales autónomos en las diversas entidades y en el nivel federal, tendieron a la superación del centralismo fáctico, que ponía en cuestión el carácter efectivamente federal de nuestro sistema político.

Esos dos factores y la tendencia a la homologación de las legislaciones electorales de los estados y la federal, dieron curso a la transformación del panorama electoral del país en un sentido federalista, en los aspectos legal y organizacional.

En este contexto el desarrollo de la autoridad administrativa en el ámbito electoral, condujo de la Comisión Federal de 1946 a 1990, a la creación y transformación del Instituto Federal Electoral. A partir de ese análisis se revisarán los principales puntos que hoy se encuentran en la mesa de discusión y con el nacimiento del INE.

Así, el intenso reformismo electoral, registrado entre 1977 y 1996, podría resumirse en el perfeccionamiento de dos campos: la ampliación y fortalecimiento del sistema de partidos políticos, y los avances en la transparencia, certeza y legalidad de los procesos electorales.

De ese modo, los procesos comiciales en México han tendido a desarrollarse en condiciones de normalidad democrática. La ruta de perfeccionamiento del entramado institucional electoral, está marcada hoy por el carácter y alcances de la colaboración entre el Instituto Federal Electoral y sus correspondientes estatales. Ahora con la reforma constitucional de 2014 se vienen a federalizar las elecciones con un INE, el cual es un organismo público que cuenta con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios, en su conformación participan los poderes Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y ciudadanos. Los principios rectores será su piedra angular: como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, y se incorpora el de máxima publicidad para ir acorde con el sexto constitucional en tema de transparencia, información y rendición de cuentas. El problema de la democracia ha sido, sin duda, una preocu-

3 Cfr Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México, 1993, p.89.

pación permanente, como decía el filósofo español José Luis Aranguren⁴: la “democracia no es un status en el que cómodamente nos podemos instalar, sino una permanente y constante conquista cotidiana”.

Hoy, tenemos un marco jurídico con nuevas formas, procedimientos e instituciones que han sido introducidas en el régimen electoral. Estos cambios responden al movimiento propio del perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, y son, al mismo tiempo, causa y efecto de cambios en las prácticas y fenómenos políticos⁵.

El sistema electoral mexicano ha sufrido transformaciones casi equiparables a cada elección durante los últimos años y han respondido a muy diversas circunstancias. Muchas de esas reformas han sido acompañadas por cambios constitucionales y por la promulgación de nuevas leyes electorales.

Es indudable que las leyes electorales son uno de los indicadores más evidentes de la evolución de la sociedad mexicana en los últimos años de nuestra historia.

El anhelo democrático es hoy más fuerte que nunca. La tarea es ahora obtener reglas precisas para celebrar elecciones cada vez más limpias y competidas, que propicien la construcción de un régimen auténticamente plural y donde exista un juego efectivo de todos los partidos y fuerzas políticas.

Estimada en su conjunto, considero que ninguna legislación electoral por más perfecta que sea, puede lograr sus objetivos sin el concurso y la buena fe de sus destinatarios, es decir, ciudadanos, partidos y gobierno, y que ojalá encuentren su fortalecimiento en la práctica por su aplicación correcta.

III. Integración y conformación

En el pasado, el resultado del proceso electoral federal de 2006 y las de 2012 modificaron las condiciones en que se produciría la reforma electoral. Con la reforma al Artículo 41 constitucional el Instituto Nacional Electoral (INE), organismo autónomo, con patrimonio propio, encargado de la función de organizar las elecciones, tenía y tiene una estructura dividida en dos grandes sectores: el sector de dirección política (los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales) y el sector de ejecución operativa (las juntas en los respectivos niveles).

El resultado de la reforma de 1989-1990 mostró que el gobierno y el partido mayoritario estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir credibilidad a este ámbito de la organización de las elecciones, en respuesta a la crisis de legitimidad que se presentó en 1988, pero sin perder el control que tradicionalmente habían tenido sobre ellos.

La reforma de 1989 implicó un cambio inédito en el proceso de transformación institucional, al crearse el IFE y el TRIFE⁶. Estas dos nuevas instituciones, si bien no cumplieron en la práctica con los objetivos que teóricamente les imponía

4 Véase *Ética y política*. Orbis, Madrid, 1983. P. 39.

5 Cfr. Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, UNAM-III, México, 2006, p.31.

6 Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*. Instituto Federal Electoral, México, 1995, p.67.

la ley, porque en ella misma se establecieron mecanismos que evitaban la plena autonomía del primero y limitaban la total capacidad jurisdiccional del segundo, sí representaron el primer paso hacia los cambios que se darían en el futuro próximo.

En el recorrido histórico, el Consejo General del IFE⁷ ya no contó con el secretario de gobernación como presidente, quien ahora es elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. La dualidad que representaba la existencia de un presidente y de un director general del IFE desapareció y las funciones crecieron para el actual secretario ejecutivo. Los consejeros del Poder Legislativo se conforman ahora por un representante por cada grupo parlamentario de ambas cámaras, sin duplicarlos; pero ahora sólo concurren con voz a las sesiones del Consejo General. Los consejeros originales han sido sustituidos por consejeros electorales elegidos de la misma forma que el presidente del Consejo, que en su encargo, dura seis años pudiendo ser reelegido y los demás consejeros duran en su encargo nueve años, renovados en forma escalonada y no pudiendo ser reelegidos. El secretario ejecutivo es nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente.

Ahora el INE similar a la del IFE cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los consejeros duran nueve años sin posibilidad de reelección son en total diez y un consejero presidente. Son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El procedimiento de elección para el consejo general del INE estriba de la siguiente manera: Emisión del Acuerdo de Convocatoria Pública; creación del comité técnico de evaluación que se compone de siete personas de reconocido prestigio, tres son nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados; dos por la Comisión Nacional de Derechos humanos y dos por el IFAI. El comité evalúa y selecciona cinco por cada cargo, se remite el listado al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, quien impulsa los acuerdos, posteriormente la insaculación por el pleno de la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de insaculación en sesión pública.

A propuesta del presidente del Consejo General del INE será nombrado el secretario general, quien deberá tener el voto de las dos terceras partes del propio Consejo. Con relación al contralor general del INE, la titularidad será designada por la Cámara de Diputados y con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Estará adscrito administrativamente al Consejo General.

El instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de su propia naturaleza.

Dentro de las facultades del INE, a grandes rasgos, conserva las similares al IFE como son: capacitación electoral, geografía electoral, diseño de los distritos y división de territorios, padrón electoral, lista de electores, ubicación de casillas y la de-

7 COFIPE y LEGIPE

signación de sus funcionarios, las reglas para los resultados preliminares, encuestas y sondeos, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de los materiales electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos; con relación a los partidos políticos. Derechos y prerrogativas, preparación de la jornada, escrutinio y cómputo, declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales; con relación a los estados; asumir las actividades de los órganos locales, delegar atribuciones federales, atraer en caso de conflicto cualquier asunto del órgano local, se suprime la unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el consejo general puede delegar la función a un órgano técnico, el INE regula la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral y los organismos locales. Los órganos locales de dirección se conforman por un presidente y seis consejeros locales, secretario ejecutivo y representante de los partidos políticos, los designa el Consejo General; los puede remover por causas graves, requisito es ser originario de la entidad federativa o residencia de cinco años anteriores a la designación, duran siete años sin reelección, tendrán servidores públicos con fe pública para actos de su propia naturaleza. Funciones similar al INE. También cuentan con procedimientos sancionadores, las facultades resolutorias se transfieren al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a las nulidades deben acreditarse de manera objetiva y material. Son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. Se faculta al Congreso de la Unión para conocer en materia de delitos electorales, la FGR adquiere autonomía, personalidad jurídica y patrimonios propios, contará con una fiscalía especializada que será nombrada y removida por el FGR, el nombramiento y remoción del fiscal podrá objetarlo el senado por el voto de las dos terceras partes.

El INE, con las reformas constitucionales de 2012, conoce sobre los mecanismos de democracia semidirecta, así como las candidaturas independientes, garantizar la paridad del género, aumento de la barrera electoral al tres por ciento.

El mecanismo de elección de los consejeros electorales y el hecho de que ningún partido tenga por sí mismo la mayoría calificada de los dos tercios, necesariamente obligó a los partidos representados en la Cámara de Diputados a llegar a acuerdos en cuanto a los nombramientos. Lo anterior es un avance significativo porque contribuye a que en la selección de consejeros se opte por quienes otorguen una mayor garantía de imparcialidad. Se mantiene la capacidad de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados de proponer candidatos a consejeros electorales.

Las mesas directivas de casillas son integradas con un presidente, un secretario y dos escrutadores con sus suplentes, todos elegidos a través de un complejo procedimiento que comprende dos selecciones aleatorias: una insaculación y un sorteo, con un curso de capacitación y su correspondiente evaluación efectuada entre las dos selecciones aleatorias.

En el pasado los consejeros ciudadanos no tenían las atribuciones de vigilar o supervisar las actividades que realizaban las áreas ejecutivas, pues de ello era responsable el director general. Además el secretario ejecutivo, a pesar de conservar una cantidad importante de atribuciones, ahora está subordinado al Consejo General y al consejero presidente.

Es significativo el esfuerzo que en los últimos años se ha hecho para dignificar la función electoral, de cuya eficacia depende en buena parte, la participación cada vez más consciente de los ciudadanos en las elecciones. Establecer los apoyos materiales y las retribuciones adecuadas a los órganos electorales fue un buen comienzo, y al propio tiempo presupuesto indispensable para demandarles rigor técnico y mayor profesionalización.

La aparición del IFE y sus transformación al INE ha entrañado una concepción diferente de la función electoral, no son las elecciones ahora, como antes, responsabilidad del gobierno federal. La concepción es mucho más amplia, pues se ha establecido una institución pública de carácter autónomo, en el cual participan el Poder Legislativo y los partidos. Se justifica esta institución como una manifestación de lo que la doctrina denomina *poder electoral*, aunque éste es de mucho mayor jerarquía y descansa en la voluntad popular de acuerdo con el Artículo 39 de la ley suprema⁸.

En la historia de México, la vida política no institucionalizada ha tenido un peso fundamental y el cambio real es una vida política a través de instituciones, a través de partidos que funcionen, a través de candidatos que respondan y que acepten y se comprometan con las reglas que ellos mismos han elaborado.

Sin duda, la función encomendada a las autoridades electorales es ardua y de importancia mayúscula, pues reclama no sólo el estricto apego al marco jurídico electoral en vigor, sino la difícil tarea de armonizar y lograr el consenso entre las posiciones, generalmente divergentes y encontradas, de los partidos políticos. La referida estructura del INE parte del reconocimiento de que un consenso pluralista en la organización de las elecciones no sólo es compatible sino benéfico para un buen régimen político-electoral, estimándose que su aportación al desarrollo democrático y a la gestación de una nueva cultura política y jurídica en materia electoral será cada vez más mayor.

Es urgente que en México los actores políticos cobren también conciencia de que la realización de una democracia meramente formal no será suficiente si el país se estanca en la democracia formal, no obstante lo valiosa que ésta pueda ser en sí misma, las nostalgias por el régimen autoritario del pasado aparecerán y los riesgos de ingobernabilidad y de ruptura del orden social se acrecentarán, es de esperar que esto no suceda y que sepamos defender y ahondar el proceso democrático en el que se encuentra comprometido el país.

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. La reforma al Artículo 41 constitucional 2014. Reflexiones

Son evidentes los avances alcanzados gradualmente a través de las reformas electorales sucesivas. Se han diseñado y puesto en acción una serie de mecanismos que colocan al sistema electoral mexicano en una posición muy diversa, diametralmente opuesta a la que dominó durante tanto tiempo.

Resulta interesante reflexionar acerca de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en el mes de febrero 2014, las cuales trajeron consigo trascendentales cambios en el rumbo del derecho electoral en nuestro país. Estas reformas constituyen un avance importante en el devenir de la organización de las elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la estructuración de las instituciones que tienen a su cargo tan delicadas tareas.

La aparición del INE constituye hoy día el eje fundamental de nuestro proceso electoral. La regulación del IFE desde su origen fue amplia, no obstante, a partir de las experiencias y los últimos resultados electorales se hicieron evidente la necesidad de seguir perfeccionando el sistema electoral. A partir del reconocimiento de esta realidad, los partidos políticos y los legisladores han propuesto cambios a la Carta Magna vigente.

En este apartado, nos centraremos a enunciar otros temas de la reforma de 2014, no solo al INE ya descrito en líneas anteriores. Se puede decir que prevalece un fortalecimiento democrático al otorgarse mayores facultades a las autoridades nacionales (INE) y la corresponsabilidad de las fuerzas políticas en la consecución de objetivos nacionales; recapitulando transformación del IFE al INE, prerrogativas a candidatos independientes, aumento del umbral de un dos por ciento a tres por ciento, mayores atribuciones al Congreso de la Unión para emitir leyes generales en la materia, en cuanto al aspecto político: gobierno de coalición, facultades al CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) reelección legislativa a partir del 2018 a dos periodos más (seis años) y de diputados a cuatro periodos de tres años, la condición que mismo partido o coalición por el que se hubieren postulado, excepto renuncia o pérdida de militancia antes de la mitad de su mandato, reelección de ayuntamiento, regidores y síndicos por un período adicional, siempre que el período de mandato no sea superior a tres años, fiscalía general de la república, consejero jurídico del gobierno, en cuanto a facultades adicionales del Congreso: legislar en materia de delitos electorales, que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, expedir leyes generales en materia de partidos políticos y organismos electorales en donde se distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas; en las facultades adicionales de la Cámara de Diputados; ratificar el nombramiento que hace el presidente de la Secretaría de Hacienda y empleados superiores, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y facultades adicionales del Senado; ratificar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores, demás secretarios de estados en caso de gobierno de coalición excepto de Defensa Nacional y Marina. Elegir a los magistrados locales, nombrar al fiscal general de la república, aprobar la estrategia nacional de seguridad pública. El Poder Ejecutivo Federal; optar por un

gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Toma de posesión el primero de octubre. A partir de la entrada en vigor, el Senado nombrará, por dos terceras partes de sus miembros, al titular de la FEPADE, el Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento. Se incorpora una ley General de Partidos, Ley General de Delitos, Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 134 constitucional.

Como se observa, las autoridades electorales con esta reforma constitucional, las atribuciones otorgadas son insuficientes de cara a los desafíos que habrán de enfrentar. La reforma parece llevar a cuestras los conflictos y polarizaciones que les dieron vida. Así, el diseño del nuevo órgano directivo del INE responde sobre todo a la necesidad de poner candados a la autoridad electoral sobre todo local. En aras de la máxima ciudadanización del Instituto, es prueba fehaciente de tales limitaciones. Con ello la autonomía del INE se ve vulnerable, debe evitarse que la autoridad electoral se convierta en instrumento de presión en manos de eventuales fuerzas políticas, es primordial recuperar la confianza y credibilidad del INE como institución encargada de organizar elecciones.

Con relación de dotar al INE de mayores facultades para fiscalizar el origen y usos de los recursos financieros por parte de los partidos políticos, la reforma avanzó en este terreno, pero aún falta mucho por recorrer dada la ausencia de medios eficaces para sancionar a los partidos y candidatos que incurran en faltas electorales. El problema de fondo está en la ineficacia de la ley para castigar a quienes cometen ilícitos y se benefician de ellos. Hasta la fecha han sido muy pocos los funcionarios acusados formalmente de delitos electorales y menos los que han sido sancionados por deficiencias legales.

Al igual que en muchas entidades federativas que han otorgado a su máximo órgano electoral la facultad de presentar a sus congresos iniciativas de leyes o decretos circunscritos a su ámbito, no existe razón para que a nivel federal no se le faculte al INE presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de leyes y decretos en el ámbito electoral.

En cuanto a la contraloría, históricamente las reformas en la materia han permitido introducir gradualmente mecanismos cada vez más eficientes de vigilancia, imparcialidad y legalidad, por circunstancias políticas del momento, los mismos han funcionado en forma relativa. En algunos casos no dejan de ser paliativos que como tales no van al fondo de los problemas.

El resultado final de la reforma electoral a la Constitución constituye un paso adelante. No obstante debe reconocerse que los avances son siempre perfectibles nos encontramos todavía en la etapa de derribar los obstáculos legales al LEGIPE. De ahora en adelante el futuro y la estabilidad política dependerán de la responsabilidad de los partidos. Ésta es la novedad radical y nuestro dilema de fondo.

V. Conclusión

La virtud de esta reforma deberá radicar en el compromiso de ser respetada y aplicada por la autoridad, por los partidos políticos y por los propios ciudadanos.

Debe corresponder al cambio de las prácticas tradicionales y a una verdadera voluntad política de ejercicio de un sistema democrático.

La reforma debe conducir a una nueva etapa de democracia sin sospechas, sin adjetivos y con elecciones sin inequidad y sin conflictos postelectorales. Naturalmente las leyes siempre estarán sujetas a modificación y a un proceso de análisis y perfeccionamiento, no hay leyes para siempre y no hay reformas definitivas. En este sentido se trata de una reforma que abre una nueva etapa.

Bibliografía

- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana: 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1989.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro et al, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reforma*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México, 1993.
- Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, UNAM-IIJ, México, 2006.
- Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*. Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- Aranguren, José Luis. *Ética y política*. Orbis, Madrid, 1983

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- COFIPE
- Ley General de Procedimientos Electorales (LEGIPE)
- Ley General de Partidos
- Ley General en Materia de Delitos Electorales
- www.juridicas.unam.mx
- Diario Oficial de la Federación, martes 13 de noviembre de 2007.
- Diarios Oficiales de 2014 y 2012, relativos a la materia.

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

David Del Ángel Moreno

I. Breve introducción

Sin duda, Veracruz fue uno de los Estados pioneros a nivel nacional en materia de derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, al haberlos elevado a nivel constitucional en su capítulo de derechos humanos¹ adicionando en enero de 2007 un párrafo al Artículo 6,² aun antes que la Carta Magna federal que hiciera lo propio en julio de ese mismo año.³

En dicha reforma, al mismo tiempo se adicionó en el texto supremo local una fracción IV al párrafo segundo del Artículo 67,⁴ por el que se delineó al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información como el único organismo del estado con imperio y jurisdicción en tales asignaturas sobre las autoridades del estado,⁵ dotado para tales fines de personalidad jurídica, patrimonio propio así como autonomía técnica, presupuestaria y de gestión.⁶

Posterior a ello, casi de forma inmediata, fue expedida la ley reglamentaria de la materia que a la fecha continúa en su vigencia, denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 61 de fecha 27 de febrero de 2007.

1 Resultado de la gran reforma integral a tal texto publicada en Gaceta Oficial del Estado número 24 de fecha 3 de febrero de 2000.

2 Véase Decretos 839 y 840 de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz publicados en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 31 de fecha 29 de enero de 2007.

3 Véase Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 2007, que adicionó un párrafo segundo con siete fracciones, a través de lo que se regularon los principios en tales materias comunes a la legislación a emitir por la federación así como las entidades federativas.

4 Que desarrolla el capítulo denominado "*De los organismos autónomos del Estado*".

5 Y aunque dicho texto no expone de manera expresa el catálogo de las mismas, de una recta interpretación de ello se desprende que ahí se encuentra a los poderes públicos, ayuntamientos, organismos autónomos del estado así como todo aparato administrativo de estos –administración pública *lato sensu*–, lo que fue un defecto que de forma posterior superó la ley reglamentaria de la materia, incluyendo ésta de manera adicional a las organizaciones políticas con registro o acreditación en la entidad así como a las diversas de la sociedad civil que reciban y/o ejerzan recursos públicos.

6 Vale comentar que lo anterior se logró en reciente reforma constitucional a nivel federal en favor del aún denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos –publicada en *Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 2014*–, toda vez que el mismo nació como un "... *órgano de la Administración Pública Federal* ..." en el año 2002, cuando en Veracruz ello es un logro desde 2007, como se dijo.

Ahora, debe decirse que si bien lo anterior resultó novedoso a nivel nacional, Veracruz no estrenó ahí dichas materias con la comentada inserción constitucional del año 2007 y su consecuente reglamentación legal, ya que esto sólo vino a mejorar un incipiente régimen legal pre existente consistente en la Ley de Acceso a la Información del Estado publicada en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 8 de junio de 2004, la cual concedió por primera vez tal derecho a los veracruzanos, misma que acorde a un conjunto de defectos en su estructura dio pie al diseño constitucional estadual y legal arriba en cita.

El adelanto constitucional veracruzano de 2007, fue resultado de la previa participación del gobernador del estado de Veracruz en el año 2006 en la denominada 'Iniciativa de Chihuahua', que consistió en la presentación de 5 gobernadores ante el H. Congreso de la Unión de una iniciativa de reforma constitucional para incluir en el Artículo 6 del texto supremo federal el acceso a la información como un derecho fundamental,⁷ lo que permitió al titular del Poder Ejecutivo local al mismo tiempo promover reformas al máximo texto estadual en la forma al principio referida.

A partir de entonces, es mucho lo que en Veracruz se ha avanzado en tales materias como a continuación se verá; pero sin duda la reforma federal, que respecto de tales temas recientemente fue concluida por el constituyente permanente,⁸ hará que lo hasta ahora conocido se transforme de manera significativa.

Por otra parte, también es necesario reconocer que, aun cuando las reformas y adiciones antes comentadas redundan en significativos avances legislativos, su ejercicio, observancia y aplicación pragmática no ha sido fácil ni inmediata, lo que es así toda vez que en un criterio personal, la comprensión del régimen jurídico⁹ de tales derechos fundamentales resulta complicado para quienes *prima facie* desean conocerlos y ejercerlos, dado que el conjunto de disposiciones jurídicas que lo integran, en muchas ocasiones, tienen origen en la doctrina y no en la técnica legislativa; es decir, diversas voces en estos derechos simplemente fueron importadas de corrientes de pensamiento¹⁰ e incorporadas a proyectos legislativos sin la adecuación integral al entorno legislativo del sistema jurídico en que habrían de incidir, dejando la difícil tarea de comprensión de su significado a la capacidad jurídica de los operadores de la norma y de los tribunales, lo cual ha retardado en México y Veracruz la diáfana aplicación de tan nobles disposiciones dada su falta de claridad para efectos jurídicos,¹¹ toda vez que los contenidos de conceptos académicos no son necesariamente textuales sino únicamente referenciales.

Dicho de otra forma, la terminología incorporada a los cuerpos legales trae una carga académica que no revela el sentido literal de las palabras usadas,¹² lo

7 Para el caso consúltese: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Chihuahua-postura%20oficial%20IFAI%20ultima.pdf>.

8 Publicada en Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014, a comentarse en el último acápite del presente análisis.

9 Federal y estadual.

10 O de instrumentos jurídicos de carácter internacional, los cuales evidentemente están nutridos de reflexiones y/o ideologías académico-sociológicas de diversos países; por lo que, el resultado para el caso comentado es similar.

11 Aun cuando no, quizá en el terraplén académico, el cual desafortunadamente no siempre está en posesión de los operados de la norma.

12 Lo que se espera debiera ser el mejor método de interpretación de la norma.

que es necesario advertir que parece estar sucediendo con mayor frecuencia en la nueva técnica legislativa constitucional de derechos fundamentales.¹³

A lo anterior hay que agregar la referencia legislativa de que, la integración del marco normativo a comentar aquí no es resultado de un sólo momento legislativo como podría pensarse dada su cortísima edad,¹⁴ sino que es resultado de varios procesos de este tipo, habiendo tomado cada uno de ellos, fragmentos de las propuestas legislativas que les dio origen, siendo estos determinados por las circunstancias políticas imperantes en cada momento, lo que lleva a colegir que la mejor norma a emitirse en un parlamento es la que las características del tiempo en que se dan lo permiten. En otras palabras, no siempre se obtiene lo que se desea en un parlamento, lo que dificulta más la comprensión del producto legislativo no sólo para sus beneficiarios o destinatarios, sino hasta para los operadores jurídicos de la norma.

Ahora bien, quizá lo anterior sea la historia de todo derecho mexicano, sólo que la temática que abordamos la hemos visto desarrollarse dado su reciente pasado, lo que nos permite apreciarla con sus claros oscuros.

Por último, no menos importante resulta el saber que los derechos fundamentales que trataremos, poseen una perspectiva de tipo transversal dado que, como ligeramente hemos visto, su contenido impacta a toda estructura política, jurídica y administrativa local; por lo que, su rango de acción, imperio y/o jurisdicción es de una cobertura impresionante, cuya correcta aplicación requiere de normas de derecho público y/o privado.

II. Marco jurídico integral del deber de transparencia del estado veracruzano y del derecho fundamental de acceso a la información pública

Resulta previamente menester entender que, acorde a lo preceptuado por los Artículos 1 párrafo primero,¹⁵ 40, 41 párrafo primero, 120 y 133¹⁶ de la Carta Magna federal, derechos humanos y/o derechos fundamentales únicamente son aquellos reconocidos por la Constitución federal así como tratados internacionales, de lo que parece desprenderse que las constituciones estatales carecen de capacidad jurídica para realizar tales denominaciones, como desde el año 2000 lo hace el capítulo II del título I de la carta suprema local al denominar al conjunto de disposiciones ahí relatadas como “de los derechos humanos”.

En ese orden de ideas, si bien en 2000 y 2007 en Veracruz se dieron pasos trascendentales en el reconocimiento constitucional de derechos humanos y de manera especial los que ahora nos ocupan, la conocida reforma del año 2011 al Artículo 1 del texto federal¹⁷ aparentemente ha causado un retroceso al tenor ya que lo consignado

13 A diferencia de la usada en 1917, donde se contenían exposiciones en el cuerpo normativo en lugar de sólo los “*términos*”, esperando que estos fueren idénticos en su interpretación para todos los destinatarios.

14 Apenas una década desde los primeros intentos legislativos, con la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con jurisdicción material exclusiva en el ámbito del poder ejecutivo, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 11 de junio de 2002. Posteriormente, con la incorporación del derecho de acceso a la información pública como “*garantía individual*” de todas las personas, mediante la adición de un segundo párrafo al Artículo 6 de la Carta Magna contenido en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de Julio de 2007, detonándose con ello, un acelerado crecimiento legislativo federal y estatal de tal materia.

15 Definición formal de derechos humanos.

16 El orden jurídico estatal no puede contravenir las disposiciones de la carta federal.

17 Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de junio de 2011.

en el capítulo local de referencia parece haberse degradado a únicamente aspectos legales aun cuando se encuentren en un texto supremo local, toda vez que atentos a aquella definición la comentada redacción estadual no puede ostentar el rango de derechos humanos por ser esto reservado al ámbito federal e internacional.

Así, de resultar cierta dicha interpretación, la consecuencia quizá sería tener a los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales como derechos humanos pero de rango federal,¹⁸ más no en el ámbito estadual aun cuando expresamente estuvieren establecidos en la constitución veracruzana con tal carácter, lo que de ser atinado debería traer implicaciones procesales para su eficacia, así como su garantía por parte del orden jurídico estadual ante el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información como en la Sala Constitucional del H. Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado, como adelante esbozaremos.

Ahora bien, del ejercicio del derecho político a la soberanía que dio origen a la formación de la federación mexicana consagrado hoy en los Artículos 40, 43 y 124 del texto federal,¹⁹ podría desprenderse la atribución inalienable del poder soberano veracruzano de ampliar en su constitución el catálogo de derechos fundamentales a favor de su pueblo, siempre y cuando el producto de tal ejercicio no resultare ser idéntico al consignado en el pacto federal, dado que ello carecería de sentido alguno; y menos aún contrario por ser prohibido tal concepto.

Sin duda lo anterior son aspectos que a la fecha no están definidos por el máximo intérprete constitucional mexicano, y que paulatinamente irán tomando la solución y posición que les corresponde; sin embargo, el derecho procesal constitucional estadual parece no haber advertido de ninguna manera lo anterior en la inteligencia que no ha realizado transformación legislativa al texto constitucional local a pesar del contenido del Artículo 80,²⁰ como tampoco pronunciamiento o interpretación por el depositario de su control: el Poder Judicial del estado. Así pues, estimamos que de la recta resolución de todo el análisis anterior sin duda dependerá la subsistencia y/o desarrollo del derecho procesal constitucional estadual.

Comentado lo anterior, actualmente el deber de transparencia por parte de las autoridades del estado y el ejercicio del derecho de acceso a la información, encuentran su fundamento, al mismo tiempo, en los Artículos 6 párrafo cuarto apartado A)²¹ fracciones I, III, IV, V y VI de la Carta Magna federal, 6 párrafo tercero y 67 párrafo segundo fracción IV inciso f) de la constitución local, así como 1, 2, 3.1 fracciones VI, IX, XIII y XVIII, 4.1, 4.2, 7.2 y 56.3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Desafortunadamente los textos magno federal y estadual no distinguen diferencia entre el deber de transparencia de las autoridades y el derecho fundamental de acceso a la información pública;²² sin embargo, del espíritu de la ley reglamen-

18 Es decir, el texto oponible en vía de control constitucional sería el consignado en la esfera federal.

19 Todo lo que no está expresamente concedido a la federación, se entiende reservado a los estados.

20 Que refiere como norma suprema veracruzana a la constitución federal así como los tratados internacionales y el propio texto magno local.

21 La división de tal precepto en apartados A y B es resultado de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 11 de junio de 2013, donde se insertó la reforma en materia de telecomunicaciones a cuyo contenido correspondió el apartado B. Véase Nota de pie de página 123.

taria estatal, se debe entender por lo primero, la permanente obligación de las autoridades locales de hacer visible a la sociedad sus actuaciones mediante la puesta a disposición de forma pro activa²³ de una parte de la información que genera o sobre la que tiene posesión,²⁴ en la cantidad y manera que las leyes de la materia organicen y dispongan; en tanto que por lo segundo, el ejercicio específico e individual por parte de un titular del derecho de pedir a las autoridades del estado poder tener acceso a cualquier fracción del resto de su información no publicada de manera pro activa y que obra en su posesión,²⁵ obviamente con las excepciones que las propias constituciones y leyes licita y objetivamente señalen.

Para el caso, los Artículos 8.1, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 10.1 y 10.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública describen el cúmulo de información oficiosa que las autoridades del estado, denominadas sujetos obligados para los efectos de esta norma, tienen el deber de poner a disposición del público a través de internet mediante los denominados “portales de transparencia” o de tableros físicos en sus instalaciones como lo establecen los numerales 8.4, 9.1 y 9.2 de la misma ley,²⁶ con lo que se cumple el arriba referido deber de transparencia a cargo del estado veracruzano a realizarse en la forma establecida en los Lineamientos Generales para Publicar y Mantener Actualizada la Información Pública.²⁷ Tal deber toma el nombre genérico de “obligaciones de transparencia”.²⁸

Adicional a lo anterior, por demás interesante resulta el contenido de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que en su recién adicionado Título Quinto denominado “De la transparencia y difusión de la información financiera”,²⁹ contiene sendas disposiciones relativas a obligaciones de las autoridades del estado³⁰ de también publicar en la internet un cúmulo de información,³¹ que en al-

23 Sin necesidad de que medie petición al respecto. Es información que está a disposición del público.

24 Generalmente la más referencial que permite a la ciudadanía entender de manera completa la estructura de cada autoridad; o, en su defecto la que más inquiera a la sociedad sobre la actuación de aquella.

25 Lo cual propiamente constituye el ejercicio de un derecho fundamental, en donde estriba la diferencia con el cumplimiento de un deber sin que medie petición alguna, el cual incluso puede hasta entenderse como un mero mecanismo de control del ejercicio del poder.

26 En algunos caso de ayuntamientos.

27 Emitidos por el Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información publicados en Gaceta Oficial del Estado número 384 de fecha 18 de diciembre de 2007; como adelante comentaremos.

28 Como arriba se esbozaba, en los textos supremos no existe la previsión expresa de tales “obligaciones de transparencia”, sino que están inmersas en la redacción genérica constitucional del derecho de acceso a la información pública, de lo que se desprende que éstas “... son producto de buenas prácticas de las legislaciones locales, ... que ..., han decidido la forma en cómo cumplirán el deber ... de permitir al público en general el acceso a la información en su posesión, ...”; siendo dichas obligaciones de transparencia sólo una de estas formas al igual que la formulación de una solicitud de información a la autoridad tomadas de la doctrina, las cuales puede concluirse de su diseño jurídico que son fácilmente suprimibles por el legislador ordinario local, lo que sin duda representaría un retroceso democrático ante su frágil concepción dada la ausencia de protección constitucional al respecto. Existe una vasta justificación a lo anterior en interesantes análisis al tenor emitidos por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información en fechas 7 y 23 de febrero de 2012, contenidos en memorándum números IVAI-MEMO/DAM/051/07/02/2012 e IVAI-MEMO/DAM/081/23/02/2012, los cuales pueden ser solicitados al propio Instituto a través de los mecanismos de acceso a la información contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y/o consultados sin restricción ahí mismo, por ser su contenido información de tipo público.

29 Véase Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre de 2012.

30 Ahí denominadas *entes públicos* por virtud de su Artículo 2 fracción XII.

31 No puede omitirse comentar al respecto que, tratándose de municipios con menos de 70,000 habitantes, los Artículos 9.3 y 9.3.1. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública están exentos de publicar sus *obligaciones de transparencia* a través de la internet –seguramente como resultado de una indebida interpretación del legislador local, respecto del contenido de los Artículos segundo y tercero transitorio del

gunos aspectos ya está previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en otros la abunda, sin definir de manera expresa, que ello deba ser a través de los referidos portales de transparencia que a la fecha ya realizan tal función, o en su caso separarlo de la misma manera. De forma específica hace alusión a temas como educación, salud, seguridad pública, etcétera, donde el gobierno federal hace aportaciones o transferencias de recursos públicos constantes al estado. Ejemplo de ello son los ordinales 56, 57, 58, 59 párrafos primero y segundo, 66 párrafo segundo, 67 último párrafo, 68 párrafo segundo, 73 fracción I, 74 fracción I, 76, 77, 78, 79 párrafos primero y segundo de tal norma.

Lo anterior, sin duda en alguna medida es una transparencia focalizada financiera ordenada ya por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en comento; por lo que, ante la convivencia de ambas normas, resulta por demás necesario definir si la información que aquella Ley General ordena transparentar a través de la internet es posible cumplirlo a través del contenido y mecanismos dispuestos para el caso por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³² en base al principio de especialidad.

Por su parte, los ordinales 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV primera parte de la Carta Magna así como 6.1 fracción IX³³ y 56.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponen los mecanismos mediante los que el titular del derecho de acceso a la información pública puede ejercerlo ante los sujetos obligados, siendo estos presentación de escrito libre o bien de formato previamente autorizado por el Instituto y publicado en la Gaceta Oficial del Estado,³⁴ así como a través de la plataforma electrónica que determine el Instituto³⁵ que a la fecha se conoce como Sistema INFOMEX-Veracruz.³⁶

Por último, no podemos soslayar que, el derecho al acceso a la información en posesión de los estados también está tutelado por instrumentos internacionales

decreto por el que fue adicionado un segundo párrafo con 7 fracciones el Artículo 6 de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de julio de 2007; como se desprende de documentación referida en nota de pie de página número 28–, a diferencia de lo arriba comentado por la Ley General de Contabilidad Gubernamental que no hace distinción alguna; por lo que, se observa discrepancia al tenor.

32 Como a través de los citados portales de transparencia de los sujetos obligados.

33 De muy reciente reforma. Consúltase Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 332 de fecha 26 de agosto de 2013.

34 Para los efectos del Artículo 12 párrafo tercero del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado tratándose de entes públicos integrantes de la administración pública estatal e incluso municipal en atención a los diversos numerales 1 párrafo primero y 2 fracción II de la misma norma.

35 No se omite el comentario atinente a que, el marco legal citado no reconoce expresamente la consulta física –directa–, telefónica por distancia o remota a través de mensaje de correo electrónico –aunque si lo hace a través del Sistema Infomex-Veracruz–, sin mayor trámite; sin embargo, en la práctica ello existe, inclusive se desprende implícitamente de los ordinales comentados dado que la información a transmitir por el sujeto obligado es de carácter pública. Esto a diferencia del caso del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de datos personales, como en posterior acápite se expondrá –véase nota de pie de página número 46–.

36 Sistema electrónico adquirido por el hoy denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, durante la década pasada, el cual fuera transmitido de manera gratuita a varios organismos de transparencia de las entidades federativas a efecto de adaptarlo como propio a su marco legal –parametrización–, para que a través del mismo fuera cumplida por los órganos locales la disposición constitucional federal de contar con mecanismos de acceso a la información remotos y expeditos, sin tener que erogar recursos financieros que dificultaran eso –humanos y/o financieros–. Véase tal plataforma en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

les,³⁷ mismos que, acorde al concepto de control de convencionalidad difuso así como al principio *pro persona* adoptados ambos en las reformas de junio de 2011 al Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es deber de los tribunales mexicanos federales o estatales, competentes en dicha materia, garantizar; y, acorde al contenido del diverso numeral 6 del mismo texto supremo³⁸, también hacer valer por los organismos autónomos dotados de jurisdicción material en tal asignatura, por tratarse ahora también esto de derecho interno, como veremos en acápite posterior.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica, ha dictado diversas jurisprudencias entre la que destaca como paradigma que detonó en la región tal derecho el caso Marcel Claude Reyes y otros *versus* Chile, sentenciado por tal tribunal internacional en 19 de septiembre de 2006.³⁹

Por fortuna, todo lo anterior estaba contemplado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su numeral 7.1 desde su expedición en 2007, incluso antes de la reforma constitucional federal de 2011.

Para concluir, vale destacar que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos con sede en Washington, D.C., en su 40ª sesión ordinaria de fecha 8 de junio de 2010 aprobó en la resolución AG/RES. 2607 (XL-0/10) la emisión de una Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública,

37 Para la región se localizan: la Declaración Universal de los Derechos Humanos –*Artículo 19*–, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos –*Artículo 19*–, Convención Americana sobre Derechos Humanos –*Artículo 13*–, Carta Democrática Interamericana; y, en Europa la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales –*Artículo 10*–; en los que, si bien no se contempla de manera textual, sí de manera formal en las interpretaciones que de su contenido han hecho los organismos internacionales competentes encargados de su tutela e interpretación, las cuales también son de observancia obligatoria en la medida que estén contemplados en a los mecanismos multilaterales. A título histórico, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 también sirve de antecedente –*Artículo 11*–.

38 En su párrafo cuarto apartado A fracciones IV parte *in fine* y VIII párrafos cuarto y quinto.

39 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington, D.C., presentó demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del estado chileno, a efecto que “... la Corte declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión) y 25 (Derecho a la Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derechos Interno) de la misma, en perjuicio de los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero. ... Los hechos expuestos por la Comisión en la demanda habrían ocurrido entre mayo y agosto de 1998 y se refieren a la supesta negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y “podría ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile”. La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado “argumentar[ra] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena”, así como a que supuestamente “no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información” y “no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública”; habiéndose resuelto por unanimidad: “... 5. El Estado debe, a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto, ... 7. El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ... 8. El Estado debe realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información,”. Véase en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

cuyo efecto es ser un referente para las Américas respecto de las mejores prácticas de la región que inspiren nuevos modelos de leyes de la materia.⁴⁰

III. Marco jurídico integral de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales en posesión del estado veracruzano así como de particulares

Por su parte, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales en posesión de las autoridades del estado,⁴¹ encuentran su fundamento en los numerales 6 párrafo cuarto apartado A fracciones II y III, 16 párrafo segundo y 20 apartado C fracción V del texto supremo federal, 6 párrafo tercero y 67 párrafo segundo fracción IV inciso e) de la máxima carta estatal, 1, 6 fracción IV, 7 fracciones V y VII, 39 fracciones VII y XI y 44 párrafo primero de la Ley para la Tutela de los Datos Personales para el Estado de muy reciente aplicación,⁴² así como 42 de los Lineamientos para la Tutela de Datos Personales.⁴³

De manera un tanto similar al caso del deber de transparencia y derecho de acceso a la información pública, los textos magnos federal y estatal no proporcionan definiciones relativas al concepto de “datos personales” como tampoco al de los derechos A.R.C.O. oponibles a las autoridades del estado por los particulares, sino que únicamente los enumeran.

Lo anterior es subsanado por la Ley para la Tutela de los Datos Personales, misma que define a las autoridades del estado obligadas al respeto de aquellos, como entes públicos.

Así, acorde a lo dispuesto por el numeral 6 fracciones IV y XIII de dicha norma, en una forma muy genérica por “datos personales” debe entenderse todo el cúmulo de información que un ente público posee respecto de una persona física a la que se denomina “titular”, con la que éste resulta identificable ante terceros ajenos a la relación entre tal titular y el ente público, derivándose de la transmisión de datos personales por parte del ente público al referido tercero un conjunto de potentes riesgos para el titular al revelarse su identificación; por lo que, el ente público tiene el deber de proteger los datos personales que obran en su posesión en la forma que la ley señala.⁴⁴

En ese entendido, por *derecho de acceso a datos personales* debe entenderse la facultad subjetiva que todo titular de los mismos tiene de conocer qué información respecto de él posee un ente público, el origen de su adquisición, así como las transmisiones o cesiones que de ello éste ha hecho identificando en su caso al des-

40 Dicho documento carece de eficacia vinculante; sin embargo, es de un valor incalculable su peso moral dado que refleja el compromiso de que, los países miembros adopten medidas al respecto como las ahí contenidas. Consulté todo lo referente en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp.

41 Conocidos como derechos A.R.C.O. por sus siglas. Así en lo sucesivo.

42 Véase Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 338 de fecha 2 de octubre de 2012, por virtud de la cual se derogó el Capítulo quinto del título primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública denominado “de la protección de los datos personales”.

43 Emitidos por el Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, publicados en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 128 de fecha 4 de abril de 2013; como en su oportunidad comentaremos.

44 No puede omitirse el comentario relativo a que, al expedirse recientemente la referida Ley para la Tutela de los Datos Personales en el año 2012, el concepto de “datos personales” resultó diverso al contemplado desde el año 2007 por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su ordinal 3.1 fracción III, el cual no fue derogado o equiparado en su contenido.

tinario de aquellos, acorde al contenido de los ordinales 6 párrafo cuarto apartado A fracción III parte *in fine* y 16 párrafo segundo de la Carta Magna federal, 67 segundo párrafo fracción IV inciso e) de la constitución estadual, 7 fracción V y 45 de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, así como 44 y 45 de los Lineamientos para la Tutela de Datos Personales.

Acorde a lo dispuesto por los Artículos 16 párrafo segundo de la constitución federal; 67 segundo párrafo fracción IV inciso e) de la constitución estadual; 39 fracción VIII y; 46 de la ley de la materia así como 46, 47 y 50 de los lineamientos del proceder, por derecho de rectificación de datos personales debe entenderse la atribución del titular de estos de solicitar al ente público que los posee, a que realice en su favor modificaciones a las relativas bases de datos donde estos se encuentran respecto de determinados aspectos inherentes a su persona que resulten desproporcionados, incompletos o inexactos, a efecto que coincidan con el motivo de su recopilación o la realidad; para lo cual el titular deberá aportar los elementos que justifiquen la modificación solicitada cuando la información que posea el ente público resulte constar en fuentes ajenas a su autoridad, lo que procederá siempre que dicha alteración no esté prohibida, altere la verdad jurídica, exija esfuerzos desproporcionados o sea materialmente imposible realizarla.

Por su parte, del contenido de los ordinales 6 fracción II y 47 de la ley así como 48, 49 y 50 de los citados lineamientos, por *derecho de cancelación de datos personales* se debe entender la prerrogativa que tiene el titular de aquellos de solicitar al ente público que los elimine de sus bases de datos en razón de resultar innecesaria su conservación o ser excesivos, o bien que su recopilación no se haya ajustado a la ley de la materia, lo que procederá en las formas y tiempos que marca la ley siempre que la supresión no cause perjuicios a derechos de terceros y tampoco exista el deber de conservar aquellos.

Por último, *derecho de oposición al tratamiento de datos personales* ampara la facultad del titular de estos de solicitar al ente público que cese el uso indebido de los datos personales que éste posee de él, por haberlos recabado de una forma no permitida por la ley o estarlos destinando a fines diversos a los lícitos para los que le fueron entregados; debiendo en consecuencia el ente público conservarlos en sus bases de datos únicamente para efectos de hacer uso de los mismos acorde a la finalidad para que fueron proporcionados. Esto conforme a lo preceptuado por los ordinales 7 fracción VII y 48 de la ley, así como 51 y 52 de los lineamientos del caso.

Por su parte, los numerales 39 fracción VII, 41 fracciones II y III, 44 párrafo segundo parte *in fine* y 54 de la Ley para la Tutela de los Datos Personales así como 3 fracción XV de los Lineamientos para la Tutela de Datos Personales, disponen los mecanismos mediante los que el titular de los datos personales puede proteger estos frente a los entes públicos en sus cuatro modalidades,⁴⁵ siendo estos consulta directa ante el ente público o a través de correo electrónico,⁴⁶ presentación de es-

45 Acceso, rectificación, cancelación u oposición a su tratamiento.

46 A diferencia del caso del derecho de acceso a la información pública, que no reconoce expresamente tales mecanismos –véase nota de pie de página número 35–.

crita libre o bien de formato previamente autorizado por el Instituto⁴⁷ y publicado en la Gaceta Oficial del Estado,⁴⁸ así como a través de la plataforma electrónica que determine el Instituto, que a la fecha se conoce como Sistema de Datos Personales-Veracruz comúnmente denominado DATAVER.⁴⁹

Por supuesto que debe destacarse el hecho que, tratándose de derechos A.R.C.O. resulta indispensable acreditar interés jurídico;⁵⁰ esto es, su ejercicio está reservado únicamente a los titulares de los datos personales a proteger; por lo que, el solicitante debe acreditar ser dicha persona, o en su caso, apoderado legal del mismo. Esto acorde al contenido de los ordinales 6 fracción XIII, 44 párrafo primero, 51 y 55 segundo y último párrafo de la ley de la materia.

Para concluir al respecto, debe resaltarse el hecho que, al igual que en el caso del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales está amparada por diversos instrumentos internacionales que, acorde al texto del numeral 1 de la Carta Magna son normas de derecho interno como hemos dicho, los cuales también están reconocidos por el texto de la ley de la materia en su Artículo 2.

Ahora bien, la protección de datos personales en posesión de particulares tiene un tratamiento jurídico distinto al hasta aquí observado, dado que mientras en el caso de los entes públicos puede entenderse como un mecanismo de control del ejercicio del poder por parte de las autoridades del estado;⁵¹ en la hipótesis a esbozar se trata de la imposición a particulares de obligaciones de *no hacer* que afectan su esfera de derechos al restringir sus actividades como la de explotación de información compendiada o adquirida por estos, lo que guarda relación con el derecho civil y en su caso mercantil;⁵² ante lo que, la reglamentación requiere de un matiz diverso.

Así, vale decir que tal materia fue creada y regulada de manera posterior al desarrollo de la protección de datos personales en posesión del estado, dadas las

47 A la fecha el Instituto no ha definido si el ejercicio de los derechos A.R.C.O. por parte del titular de los datos personales a través de formato, debe o puede ser en uno sólo o habrán de ser 4 distintos formatos *–uno para cada derecho a ejercer–*. Es decir, no ha(n) sido emitidos tal(es) formato(s).

48 Para los efectos del Artículo 12 párrafo tercero del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, tratándose de entes públicos integrantes de la administración pública estatal, e incluso municipal en atención a los diversos numerales 1 párrafo primero y 2 fracción II de la misma norma *–nota de pie de página similar se colocó en número 34–*.

49 Sistema electrónico recientemente diseñado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información para el ejercicio y/o de los derechos A.R.C.O. por parte de los titulares de datos personales ante los entes públicos. Véase tal plataforma en: <https://www.dataver.org.mx>.

50 Ello dada la trascendencia del tema y del bien jurídico protegido; por lo que, el *interés legítimo* que las reformas constitucionales en materia de juicio de amparo publicadas en fecha 6 de junio de 2011 concedieron para la judicialización de su tutela, no resultan aplicables al caso dado que se trata de derechos personales; a diferencia del tratamiento del derecho de acceso a la información pública, donde incluso el interés simple es suficiente dado el carácter de pública de la información a ser transmitida. Actualmente la doctrina discute sobre posible necesidad de la tutela de datos personales en personas fallecidas *–actualmente no comprendida por la ley–*, para lo cual demostrar *interés jurídico* en su tramitación resultaría un grave obstáculo; por lo que, al caso en comento quizá habría de adoptarse el diverso de *interés legítimo*.

51 Aunque no debe olvidarse que su naturaleza es de derechos fundamentales oponibles al estado por los particulares, toda vez que están consignados en la Carta Magna federal.

52 Y que aun cuando ello se deriva de la concesión de tales atribuciones a favor de los particulares como derechos fundamentales *–oponibles al propio estado–*, no por tal circunstancia puede afirmarse de forma pacífica o uniforme que eso ampara un derecho extendible u oponible también en contra de particulares, dado que la característica de los citados derechos fundamentales es justamente enunciar en el código político supremo de un país un catálogo de prerrogativas que el estado se compromete a respetar y hacer valer a sus súbditos en sus relaciones de supra a subordinación; por lo que, el respeto de tales temas entre particulares tradicionalmente ha sido abordado en la legislación civil y/o penal que es de tipo estadual, o en su caso mercantil de corte federal ordinario.

aristas y complicaciones que su tratamiento jurídico presentaba; ante lo que, se estimó necesario esperar conocer los resultados de la experiencia que el campo público aportará para comenzar a normar el caso de los particulares.

En ese tenor, el actual fundamento constitucional de lo anterior se localiza en el diverso numeral 73 fracción XXXIX-O del texto supremo federal, que faculta al H. Congreso de la Unión a legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.⁵³ Con base en lo anterior, vencido el tiempo de 12 meses concedido por el constituyente permanente para emitir la reglamentación ordenada, el legislador federal ordinario emitió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de julio de 2010.

Dicha norma guarda semejanzas con la Ley para la Tutela de los Datos Personales para el Estado en sus objetivos;⁵⁴ sin embargo, aquella tiene aplicación única en todo el territorio nacional, y de igual forma en lugar de autoridades del estado establece como sujetos pasivos a personas físicas o morales de carácter privado a las que denomina “sujetos regulados”.⁵⁵ La autoridad garante y/o reguladora de tales derechos resulta ser el ahora denominado con tal motivo Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, creado en 2002⁵⁶ por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esto es, la protección de datos personales de personas físicas del estado de Veracruz en posesión de particulares, es un asunto regulado y protegido por el ámbito federal en donde, hasta la fecha, la Ley para la Tutela de los Datos Personales así como el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información carecen de competencia e imperio al tenor.

IV. Los sujetos obligados y entes públicos en el régimen jurídico local. Sus deberes

De forma genérica, por tales conceptos, se debe entender el catálogo de estructuras jurídico administrativas, bien públicas y/o privadas, que en el régimen local ostentan el carácter de sujetos pasivos de las normas que regulan el conjunto de los derechos fundamentales en estudio.

Así, en la recientemente reforma al Artículo 6 de la Constitución federal, en la fracción I del apartado A del párrafo cuarto se introdujo por primera vez una muy breve descripción de sujetos obligados *–no utiliza la voz de entes públicos–*, al citar con tal carácter a “... cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como ... cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y

53 Atribución adicionada mediante decreto publicado en Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 2009, con la que se requisó a las entidades federativas el incipiente desarrollo que de esto se estaba ya dando al interior del país, volviendo ello una materia y/o atribución completamente federal. Véase Artículo transitorio tercero del citado decreto.

54 Incluso cuando los procedimientos, conceptos, términos y obligaciones no suelen ser iguales.

55 Con excepción de las Sociedades de Información Crediticia así como la recolección de datos personales para fines individuales no comerciales.

56 Publicada en Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de julio de 2010, en el mismo decreto por el cual fue expedida la arriba comentada Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares que concedió al Instituto Federal tales atribuciones.

ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal ...”, repitiendo tal concepto en las diversas fracciones V y VI.

Por su parte, la carta estadual en su Artículo 67 segundo párrafo fracción IV, adolece por completo de una definición de ambos conceptos así como de catálogos para el caso, únicamente utilizando el inciso e) aquella voz de “sujetos obligados”; por lo que el concepto y contenido de “entes públicos” es introducido por la Ley para la Tutela de los Datos Personales.⁵⁷

Así, acorde al contenido de los Artículos 3.1 fracción XVII, 5.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como 6 fracción VI de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, disponen el conjunto de estructuras jurídicas públicas o privadas que deben dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como la diversa Ley para la Tutela de los Datos Personales, respectivamente.

En ese tenor, ambos casos reconocen a los tres poderes públicos⁵⁸ así como a los 212 ayuntamientos⁵⁹ con sus administraciones públicas centralizadas⁶⁰ y paraestatales⁶¹ o paramunicipales;⁶² de igual forma se concede tal carácter a los 6 organismos autónomos del estado,⁶³ adicionándose las organizaciones políticas locales a las que el Código Electoral les reconoce tal carácter en razón de registro a ellas otorgado por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano,⁶⁴ así como a las diversas solamente acreditadas en el estado por provenir su registro del Instituto Federal Electoral,⁶⁵ y que reciban prerrogativas en la entidad, en términos

57 Así, el último precepto citado al referirse a la protección de datos personales a cargo de las autoridades del estado, lo hace denominando a estas como “sujetos obligados” y no “entes públicos”; de lo que se desprende una contradicción del texto legal con el texto supremo local.

58 Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el caso de estos 2 últimos, debe tenerse también presente los cuerpos colegiados y administrativos que componen ambos acorde a sus leyes orgánicas y/o reglamentos interiores respectivos. Para el caso del primero, véase notas de pie de página números 60 y 61.

59 Descritos en el Artículo 9 la Ley Orgánica del Municipio Libre. En su ausencia los Consejos Municipales referidos en los Artículos 68 párrafo segundo de la carta estatal así como 146, 147 y 169 de aquella norma.

60 En el caso del Poder Ejecutivo compuesta de las dependencias descritas en el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, en el de yuntamientos o consejos municipales, de las dependencias descritas en los numerales 35 fracción XI, 69, 72 y 73 Bis de la ley Orgánica del Municipio Libre, entre otras áreas insertas en leyes especiales así como su reglamentación interior.

61 Compuesta de entidades paraestatales consistentes en: organismos descentralizados, empresas de participación estatal así como fideicomisos públicos; acorde a los Artículos 3, 38, 44, 48 y 54 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

62 Compuesta de entidades paramunicipales consistentes en: organismos descentralizados, empresas de participación municipal así como fideicomisos públicos; acorde a los Artículos 35 fracción XV, 74, 78, 82 y 88 párrafo primero de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

63 Contemplados en el Artículo 67 de la carta estatal, más la Universidad Veracruzana que, aun cuando está diseñada en el diverso ordinal 10 párrafos segundo, cuarto y quinto, sin lugar a duda ostenta el mismo rango que aquellos, dado que posee similar conjunto de atributos orgánicos, o inclusive mayores dada la completa autarquía con que la máxima casa de estudios está dotada —*dichos organismo autónomos van junto con sus estructuras administrativas contempladas en sus leyes orgánicas y/o reglamentos interiores*—. Por último, vale el comentario relativo a que el propio Instituto Veracruzano de Acceso a la Información también resulta ser sujeto obligado y/o ente público al mismo tiempo que órgano garante y regulador en el estado de ambas materias; por lo que, ocasionalmente juega un rol de juez y parte en virtud del voto de confianza que el Congreso del Estado le otorgó en atención el principio de alta especialidad de que goza sobre dichas actividades.

64 A saber: partidos políticos y asociaciones políticas estatales. Nótese que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aún incluye en tal concepto a las agrupaciones políticas desaparecidas en el código de la materia en vigor publicado en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 1 de agosto de 2012; esto en razón que la referida ley de publicidad fue emitida en 2007 cuando en anterior código electoral se encontraba en vigencia, sin que dicho anacronismo haya sido subsanado por el Poder Legislativo.

65 Partidos políticos nacionales.

de lo dispuesto por los ordinales 20 párrafo primero, 21 párrafo primero y 22 de tal norma.⁶⁶ Por último, las organizaciones de la sociedad constituidas conforme a las leyes mexicanas y que reciban recursos públicos.

De manera adicional, la Ley para la Tutela de los Datos Personales consigna con el carácter de entes públicos a todos los particulares que realicen funciones públicas por encargo, comisión, patente y/o concesión, lo que da como resultado un catálogo interminable de estructuras jurídicas que encuadran en dicha citación, como podrían ser los concesionarios estatales de transporte público de carga, turismo, pasaje urbano, suburbano, foráneo, escolar, de grúas de arrastre de vehículos, por otra parte los notarios, etcétera, por citar sólo algunos.⁶⁷

Dentro de los deberes comunes de los sujetos obligados y los entes públicos, está el contar con una Unidad de Acceso a la Información Pública⁶⁸ a través de la cual estos cumplen sus deberes de transparencia y hacen efectivos al público los derechos de acceso a la información pública y de datos personales que obran en su posesión, así como los de rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de estos;⁶⁹ resultando ser tal Unidad el enlace entre la sociedad y aquellos. De igual manera y de forma común todos, sin excepción, tienen el deber de utilizar las plataformas denominadas *Sistema INFOMEX-Veracruz*⁷⁰ así como *Sistema de Datos Personales-Veracruz* puestas a disposición del público por el Instituto,⁷¹ como métodos de gestión remotos de los derechos que aquí abordamos.

De manera específica, los entes públicos tienen el deber de emitir acuerdos por los que creen, modifiquen y/o supriman sistemas de datos personales, lo cual debe ser inscrito en el Registro Electrónico de Sistemas de Datos Personales-Veracruz implementado por el Instituto, así como publicado en la Gaceta Oficial del Estado, a partir de lo que debe ponerse a disposición del público la correspondiente declarativa de privacidad por cada sistema; entre otros deberes.

Todo lo anterior conforme a los ordinales 6.1, 26.1, 27, 28 y 29.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 6 fracciones XII y XV, 10, 11, 13, 14, 39 y 41 fracción IV de la Ley para la Tutela de los Datos Personales; 1, 3 fracciones XIII y XV, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 35 y 38 de los Lineamientos para la Tute-

66 Debe destacarse de la reforma constitucional federal publicada en fecha 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, que recién incorpora a tales estructuras políticas con el carácter de sujetos obligados, lo que sin duda en Veracruz fue un avance desde el año 2007; sin embargo es notoria la ausencia en el régimen jurídico local de los sindicatos así como fondos públicos a los que la Carta Magna ahora incluye, ante lo que sin duda habrá necesidad de adaptar la normatividad estadual para estar en sintonía.

67 Al respecto, vale la pena mencionar que, resulta reprochable que la ley de la materia adolezca de un tratamiento especial a dichas estructuras, el cual resulta necesario dado que si bien, acorde a la teoría del derecho administrativo tales particulares son también integrantes de la administración pública local, lo son a título de *descentralizados por colaboración*; es decir, son estructuras jurídicas que en sus actuaciones aplican disposiciones de derecho público y privado de manera simultánea en razón de ser únicamente auxiliares de la referida administración pública, cuya actividad la desarrollan con su patrimonio propio y persona que destinan a los fines del estado, a diferencia de la tradicional administración centralizada *—que subroga y/o financia sus deberes—*; por lo que sin duda tal diferencia requiere un conjunto de disposiciones jurídicas en la ley de la materia que, reconociendo lo anterior, regule sus deberes al caso de manera más *ad hoc* y/o amable, y no equiparándolas en todo al concepto de autoridad del estado, toda vez que como sabemos, no comulgan de tal contenido jurídico.

68 Como unidad administrativa subordinada jerárquicamente al titular del sujeto obligado y/o ente público, misma que debe contar con un reglamento de operación así como un responsable de la misma.

69 En el procedimiento de los derechos A.R.C.O., dicha estructura es equiparable a la figura de responsable de los sistemas de datos personales.

70 Véase comentario en parte *in fine* de nota de pie de página 28, así como diversa número 36.

71 O aquellos que el Instituto diseñe y/o autorice en su lugar.

la de Datos Personales; así como el contenido de los Lineamientos Generales para Reglamentar la Operación de las Unidades de Acceso a la Información.⁷²

V. El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública. Composición y atribuciones

El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información acorde a lo dispuesto por los Artículos 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV parte *in fine* y 116 párrafo segundo fracción VIII de la constitución federal *–recién reformados–*, 67 párrafo segundo fracción IV de la constitución estatal, 2.1 fracción III, 3.1 fracción XI y 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 6 fracción IX y 41 parte inicial de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, es el único organismo altamente especializado del estado de Veracruz garante⁷³ y regulador⁷⁴ de los derechos de acceso a la información pública y datos personales así como de rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los mismos en posesión de los sujetos obligados y entes públicos del estado.⁷⁵

Para el cumplimiento de su misión, le fue otorgada personalidad jurídica y patrimonio propio así como autonomía técnica, presupuesta y de gestión, estando el mismo dotado de imperio y/o jurisdicción en el territorio del estado y sobre todos los sujetos obligados y/o entes públicos, siendo vinculantes sus determinaciones al respecto.

Dicho ente está formado por un Consejo General que, en nuestro criterio resulta ser el depositario e intérprete en el estado de Veracruz de los derechos fundamentales en estudio con exclusión de cualquier otra autoridad,⁷⁶ el cual está integrado por 3 Consejeros designados para periodos de 6 años improrrogables por el H. Congreso del Estado seleccionados de ternas presentadas cada 2 años para el caso por el C. Gobernador del Estado, así como de un secretario de acuerdos⁷⁷ y un diverso denominado ejecutivo,⁷⁸ nombrados ambos por mayoría de votos de los consejeros por el término de 3 años prorrogables por una ocasión los cuales tienen derecho a voz pero no a voto. El presidente del órgano⁷⁹ resulta de la elección de consejeros a favor de uno de sus pares para periodos no renovables de 2 años. Todo lo anterior acorde al texto de los numerales 67 párrafo segundo fracción IV incisos a) y b) de la carta estadual, así como 3.1 fracción II, 35.1, 35.2, 40, 42.1, 43.1, 43.4 y 46.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Las atribuciones específicas de este cuerpo colegiado se encuentran reguladas en los Artículos 34.1, 67.1, 67.2, 67.3, 67.4, 68, 69, 77 y 78 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 41, 60 penúltimo párrafo, 61 y 63 último párrafo de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, siendo las más rele-

72 Emitidos por el Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información publicados en Gaceta Oficial del Estado número 384 de fecha 18 de diciembre de 2007; como adelante comentaremos.

73 Posee jurisdicción para dirimir conflictos entre partes sometidos a su conocimiento.

74 Vigila y supervisa el cumplimiento de deberes y emite normas infra legales.

75 A diferencia de estos, cuya misión es la de hacer efectivos tales derechos.

76 Aun cuando resulte una autoridad administrativa; como en posterior acápite estableceremos.

77 Responsable de la integración de la mayoría de las actuaciones de los expedientes jurisdiccionales a cargo del Instituto.

78 Responsable de la función administrativa del Instituto, con apego a las instrucciones del Consejo General.

79 Convoca a sesiones, conduce debates del cuerpo colegiado y verifica el cumplimiento de las resoluciones del mismo, entre otras atribuciones de similar naturaleza.

vantes para el cumplimiento de su función el conocer, instruir y resolver los recursos de revisión y reconsideración en la forma a comentar más adelante; fomentar la cultura de la transparencia así como de la protección de datos personales; emitir normatividad que regule su funcionamiento así como las materias sobre las que tiene competencia; dictar recomendaciones a sujetos obligados para el mejor cumplimiento de la ley; autorizar formatos a los sujetos obligados y/o entes públicos para el ejercicio de los derechos de los particulares; determinar los sistemas electrónicos para la gestión remota de los derechos fundamentales de su competencia; dictar medidas de apremio⁸⁰ y sanciones⁸¹ a servidores públicos que desatenden sus resoluciones; presentar denuncias y querrelas antes autoridades competentes por la actualización de responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que resulten del desacato de sus determinaciones.⁸² Sus determinaciones las toma por mayoría simple de votos acorde al texto del numeral 42.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A la fecha, en cumplimiento de sus deberes, el Consejo General ha emitido normas de tipo heterónomo, denominadas *Lineamientos Generales*, las cuales complementan y regulan en el estado de Veracruz el ejercicio de los derechos fundamentales de su competencia, misma que es obligatoria para los particulares, sujetos obligados y/o entes públicos.⁸³

VI. El recurso de revisión como instrumento de tutela en materia de acceso a la información pública y datos personales en posesión del estado veracruzano, así como de rectificación, cancelación y oposición a su tratamiento

Es deber inexcusable de los sujetos obligados y/o entes públicos, el dar trámite y respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información pública así como los diversos A.R.C.O., que los particulares presenten a los sujetos obligados y/o entes públicos, respectivamente, en la forma y plazos señalados por las leyes y normas de la materia.⁸⁴

Sin embargo, tratándose del caso del primero de los derechos citados, cuando las Unidades de Acceso a la Información Pública de los sujetos obligados materialmente no den respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, lo hagan de manera indebida o la respuesta proporcionada por estos no sea satisfactoria para el

80 En materia de transparencia y acceso a la información pública, que consisten en apercibimientos y multas.

81 En materia de derechos A.R.C.O., consistentes en multas.

82 Adicionalmente, este cuerpo cuenta con una estructura administrativa que le auxilia en la integración de sus funciones, consensadas en el Reglamento Interior del Instituto, acorde a lo dispuesto por los numerales 32, 34.1 fracción XVI y 42.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

83 Consultables en http://www.ivai.org.mx/?page_id=141. Al tenor, a la fecha resulta imprescindible la adecuación así como actualización de sus respectivos contenidos, no sólo en virtud de diversas reformas estatales y federales –entre ellas la constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014, que más adelante comentaremos– en las materias de competencia del Instituto; sino en razón de la expedición de la Ley de Tutela de los Datos Personales durante 2012, que obliga a valorar la pertinencia de la vigencia de varios de estos contenidos. El detalle de lo anterior no corresponde propiamente al presente documento; por lo que, se omite disertación específica al respecto.

84 Para el caso de los primeros citados, consúltese el Capítulo tercero del título primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información denominado “del procedimiento de acceso a la información pública”; y, en el de los segundo, el diverso Capítulo segundo del título cuarto de la Ley para la Tutela de los Datos Personales denominado “procedimiento para el ejercicio”.

solicitante, este último,⁸⁵ acorde a lo dispuesto por el Artículo 64.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puede promover un recurso de revisión por escrito libre⁸⁶ o a través del formato autorizado para ello,⁸⁷ o bien por conducto del Sistema INFOMEX-Veracruz,⁸⁸ ante el Consejo General del Instituto.⁸⁹

Los plazos de interposición, requisitos, términos y procedimientos, a la fecha aún están descritos en ordinales 64.2, 65.1, 66, 67.1, 67.2 y 67.3 de la ley del caso, así como los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión,⁹⁰ teniendo el Instituto el deber de subsanar en ello "... las deficiencias de los recursos ..." a favor de los recurrentes toda vez que se trata de garantizar un derecho fundamental.⁹¹

Así, dicho recurso de carácter administrativo es el mecanismo por el cual el Instituto ejerce su jurisdicción material sobre los sujetos obligados,⁹² la cual le fue concedida por la Carta Magna en sus numerales 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV parte *in fine* y 116 párrafo segundo fracción VIII, así como el diverso 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo, los que refieren que en los estados habrá "... procedimientos de revisión expeditos ..." a desahogarse ante "... organismos

85 Por sí o a través de su representante legal; ya que, a pesar de tratarse de información pública, en esta instancia opera el principio de acreditación de *interés jurídico*; es decir, sólo el "solicitante" puede acudir ante el Instituto a recurrir la determinación o silencio del sujeto obligado al caso; a diferencia de la solicitud en sí mismo, en donde como hemos acotado lo que rige es el de *interés simple*. Sin embargo, a título personal estimamos que resulta indebido no admitir *interés simple* en la instancia recursal en cita, toda vez que, al tratarse de la entrega de información pública la prestación ahí a reclamar, resulta intrascendente qué integrante de la sociedad pueda resultar beneficiado con el resultado del combate jurídico a presentarse —*sea el solicitante o una diversa persona*—; esto sin perjuicio de la actualización al evento de los diversos principios de *máxima publicidad* así como de ausencia de demostración interés alguno en la información solicitada.

86 Según Artículo 65.1 de la ley de la materia. En esta instancia no está admitida comparecencia personal a diferencia de lo que podría ser el caso de la solicitud de acceso ante el sujeto obligado. En un criterio personal se considera que ello debería ser admitido básicamente ante los argumentos esgrimidos en la parte *in fine* de la nota de pie de página anterior.

87 En términos del contenido de los Artículos 64.1 de la ley de la materia, así como 2 fracción I y 3 de los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión a citarse a continuación.

88 Acorde a lo citado en numeral 65.2 de la ley de la materia, siempre y cuando la solicitud de acceso hubiere sido gestionada por este mismo medio electrónico. No puede omitirse comentar al respecto que, tal precepto está en riesgo de ser anacrónico toda vez que en virtud de la última reforma a la ley de la materia publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 332 de fecha 26 de agosto de 2013, uno de los cambios ahí insertos fue el dotar al Instituto de la posibilidad de sustituir al Sistema INFOMEX-Veracruz desarrollado por el Instituto Federal —*véase nota de pie de página número 36*— como mecanismo remoto obligatorio de gestión por uno propio —*Artículo 6.1 fracción IX*—, habiendo omitido el legislador ajustar aquel ordinal; ante lo que, de mudar de sistema electrónico el Instituto, se actualizaría el referido anacronismo generando con ello un vacío legal en términos de informática jurídica para efectos del Recurso de Revisión —*véase Artículo segundo transitorio de la reforma in cita*—.

89 Quien por disposición constitucional expresa debe resolver en muy breve tiempo, como se comentará.

90 Emitidos por el Consejo General del Instituto y publicados en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 344 de fecha 7 de octubre de 2008.

91 Siendo tal disposición de avanzada para el año 2007 en que se expidió la ley de la materia; ya que desde entonces refiere que dicho mecanismo ordinario de defensa opera bajo el principio de *suplencia de la deficiencia de la queja*, a diferencia del juicio de amparo en donde lo anterior no es un principio sino una excepción del diverso conocido como de *estricto derecho* —*lo que formalmente continúa siendo así, aun a pesar de las diversas hipótesis que permiten excepción al mismo*—.

92 Sus resoluciones son legítimas y vinculantes para las partes, incluso definitivas para los sujetos obligados; las que pueden revocar o confirmar las determinaciones de los sujetos obligados, así como desechar por improcedente o sobreseer el recurso —*Artículos 69.1, 70.1, 71.1 y 72 de la ley*—; como se verá en posterior acápite.

93 Lo que significa que han de ser desahogados sin formalismos innecesarios y en término breve; es decir, mediante un procedimiento sumario, el cual se materializa en numeral 67.1 fracciones I y IV de la ley. Para el caso véase comentario parte *in fine* nota de pie de página número 28.

autónomos, especializados, imparciales y colegiados ...”, así como que el “... Instituto será competente para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se incoen contra las autoridades”.

Ahora bien, tratándose de la materia de derechos A.R.C.O., la Ley para la Tutela de los Datos Personales remite a la de Transparencia y Acceso a la Información el mecanismo de impugnación de las determinaciones de los entes públicos;⁹⁴ por lo que, la denominación de la vía, términos de interposición, procedimiento, así como efectos de las resoluciones al caso del Instituto son aplicables aquí, con excepción de las causales de procedencia.⁹⁵

VII. Control de convencionalidad y de constitucionalidad de las resoluciones del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información

De la recta lectura del contenido de los Artículos 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV parte *in fine* y 116 párrafo segundo fracción VIII de la Carta Magna así como 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo del texto supremo estadual, se desprende de forma implícita y expresa, respectivamente, que las resoluciones de Recurso de Revisión del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información son definitivas e inatacables en el orden jurídico local para los sujetos obligados y/o entes públicos así como particulares,⁹⁶ toda vez que tal ente es el organismo autónomo,⁹⁷ especializado en tales materias⁹⁸ e imparcial,⁹⁹ que resuelve con efectos vinculantes las controversias que se suscitan entre particulares y sujetos obligados y/o entes públicos en tales asignaturas; ante lo que, ningún otro cuerpo público estadual ha de poseer atribuciones en el estado de Veracruz para pronunciarse con efectos vinculantes en materia de deber de transparencia de las autoridades locales así como de los derechos fundamentales que nos ocupan.

Lo anterior también encuentra refuerzo en el hecho que, materialmente ninguna otra corporación pública del estado de Veracruz¹⁰⁰ tramita al tenor “... proce-

94 Véase Artículo 58 párrafo primero de la ley.

95 Dado que el párrafo segundo del anterior citado precepto tiene lo propio, que no consiste en listado alguno como tratándose de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino que solamente de manera genérica se refiere aquí que cualquier determinación de los entes públicos al respecto es recurrible ante el Instituto, lo que permite estimar que se carece de cualquier necesidad de existencia de agravio con la determinación del ente público para promover tal impugnación, toda vez que acorde a tan vaga expresión es posible pensar que el titular de los datos personales interponga un recurso de revisión ante el Instituto aun en el caso de habersele concedido de manera total el derecho A.R.C.O. por él solicitado –*siendo esto excesivo*–; siendo el único caso no previsto la falta de respuesta a su promoción acorde al primero de los ordinales citado al principio, a diferencia de lo preceptado por el Artículo 64.1 fracción XI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que sí contempla dicha causal de procedencia del recurso de revisión.

96 Lo que no significa que de ningún modo sean impugnables para los últimos, sino únicamente en la jurisdicción del estado de Veracruz; como enseguida concluiremos.

97 No dependiente de ninguno de los 3 poderes públicos, aun cuando rinde cuentas anuales al H. Congreso del Estado respecto de su actividad fundamental así como sobre su gestión financiera, como depositario de la soberanía popular veracruzana –*acorde a los Artículos 67 párrafo primero parte in fine del máximo texto estadual así como 47 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*–.

98 Lo que no sólo significa que tenga competencia para conocerlas de forma genérica –*como derechos humanos, por ejemplo*–; sino que sean las únicas sobre las que ejerza su jurisdicción –*formal o material*–; como en la realidad resulta el caso de tal Instituto.

99 Ajenos o distintos a los sujetos obligados o entes públicos. Siendo a la fecha considerados por la ley de la materia como sujetos obligados y/o entes públicos todos los poderes públicos y/o autoridades del estado –*sin excepción*–; por lo que se necesitaba un ente distinto para el caso.

100 Incluidas las instancias judiciales, como adelante expondremos.

dimientos de revisión expeditos ...”¹⁰¹ como el recurso de revisión antes visto, debiéndose entender por ello no sólo la prontitud en la emisión de resoluciones¹⁰² sino también la implantación para el evento de un procedimiento ágil y/o sumario,¹⁰³ así como la utilización en éste de mecanismos de tramitación igualmente rápidos y eficaces.¹⁰⁴

Sin embargo, el Artículo 73 de la ley de la materia, otorgó desde su expedición¹⁰⁵ atribución a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado, a efecto que a través del Juicio de Protección de Derechos Humanos¹⁰⁶ pudiera conocer en el ámbito local de las impugnaciones en contra de las resoluciones de revisión del Instituto en caso que estos desearan controvertirlas,¹⁰⁷ lo que resulta contrario al texto constitucional estadual¹⁰⁸ así como federal.¹⁰⁹

101 Expresamente exigidos por la constitución federal para el caso.

102 Como ya se ha visto del diseño legal aún en vigor, comentado en acápite anterior, una vez recibido el recurso de revisión y turnado al consejero ponente, éste tiene 20 días hábiles para substanciarlo y presentar proyecto al Consejo General, quien sólo posee otros 10 hábiles para resolverlo en definitiva y/o hacer los ajustes que estime necesarios al caso en concreto, lo cual sólo excepcionalmente puede ser ampliado en una ocasión por el mismo plazo. Ningún juicio en Veracruz posee este diseño expedito.

103 El recurso de revisión en cita está únicamente constreñido a la recepción del recurso con sus pruebas; la solicitud y entrega de un informe de la autoridad al Instituto *–también con sus pruebas en su caso–*; así como la posible celebración de una audiencia.

104 Como la recepción de promociones y realización de notificaciones exitosas a través de medios como el Sistema INFOMEX-Veracruz así como mensajes de correo electrónico, reconocidos expresamente para el caso por la misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A la fecha, ningún proceso judicial en Veracruz posee tal característica.

105 En 2007; pero de forma posterior a las adiciones a la constitución local que crearon al Instituto y le concedieron en su numeral 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo, competencia para “... conocer, instruir y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se incoen contra las autoridades”; de lo que se desprenderá la inconstitucionalidad estadual a comentar en nota de pie de página número 108.

106 Mecanismo de control constitucional estadual creado en la reforma integral a la constitución del año 2000.

107 El cual es de curso obligatorio según su diseño.

108 Ello es así en razón que, como se dijo, Veracruz fue de los pioneros a nivel nacional en el reconocimiento expreso en su normatividad local de los derechos que ahora nos ocupan; es decir, Veracruz los contempló en su Constitución aun antes que la carta federal *–por unos meses–*; por lo que, mientras tales derechos eran únicamente estaduais, resultaba *aparentemente* lógico que la tutela judicial de estos estuviere a cargo del Poder Judicial del propio estado de Veracruz al ser uno de los derechos que la constitución estadual “reservaba únicamente al pueblo veracruzano” *–no eran de las garantías individuales–*, en el entendido que a aquél le correspondían las funciones de control constitucional local. Sin embargo, al ser expedida la Ley de Transparencia por el legislador ordinario local, éste que apenas hacia un mes antes a tal acontecimiento, la constitución estatal había concedido en el numeral 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo, jurisdicción exclusiva para el caso al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información con exclusión de cualquier otro ente, incluso judicial, para resolver las controversias en tales materias que se suscitaren entre particulares y sujetos obligados *–véase transcripción contenida en nota de pie de página número 105–*.

109 Ello es así toda vez que, desde que el Artículo 6 federal reconoció en el año 2007 tales derechos fundamentales *–entonces como garantías individuales–* y sentó las bases para su ejercicio a nivel nacional *–aproximadamente 5 meses después que Veracruz–*, el cuerpo colegiado judicial de control constitucional local arriba en cita *–Sala Constitucional–* nunca reunió las características exigidas desde ese entonces por el orden constitucional federal para poder resolver las contiendas que 5 meses atrás le atribuyeron por una reforma estadual; en la inteligencia que la Sala Constitucional no resulta ser un ente autónomo *–ya que forma parte del Tribunal Superior de Justicia; quien administrativamente le gobierna–*, ni especialista en tales derechos *–ya que tiene imperio genérico en materia de derechos humanos–*, como tampoco imparcial *–el Poder Judicial al que pertenece ostenta el carácter también de sujeto obligado; por lo que, resultaría juez y parte–*, además de que no tramita procedimientos expeditos *–el Juicio de Protección de Derechos Humanos es muy prolongado; no reconoce medios electrónicos en su tramitación; puede llegar a ser bi instancial; aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles; etcétera–*; por lo que, aquella reforma federal lo hizo incompetente y por ende su imperio al caso violatorio del marco federal *–aun cuando su texto haya sido primero en tiempo, como sabemos–*. En ese entendido, las resoluciones de la Sala Constitucional se estima que carecen de los atributos constitucionales federales necesarios para tenerlas por eficaces; y, los particulares habrían de estar relevados de agotarlo en caso de desear impugnar las resoluciones del Insti-

Lo anterior sólo quiere decir que, en el estado de Veracruz las resoluciones del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información deberían considerarse definitivas, vinculantes e inatacables para las partes, siendo la única vía judicial para controvertirlas la del amparo ante Juzgado de Distrito por ser su objeto el control de constitucionalidad concentrado así como de convencionalidad difuso;¹¹⁰ y, no el análisis ordinario de legalidad¹¹¹ como resulta ser el caso de la jurisdicción material estatal administrativa en comento.¹¹²

Sin embargo, la reciente reforma constitucional federal enseguida a comentar, incorporó en el numeral 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafos cuarto parte *in fine* y quinto, atribuciones al hasta hoy aún denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para poder conocer de las resoluciones de revisión dictadas por los órganos garantes de tales derechos fundamentales de la entidades federativas, a través de la interposición por parte de los gobernados de un diverso recurso administrativo; o, en su caso, mediante facultad de atracción poder resolver los recursos de revisión interpuestos por particulares ante dichos organismos, lo que al estar inserto en la Carta Magna dará lugar en un futuro próximo a considerar lo anterior como el medio ordinario de defensa de curso obligatorio para el gobernado previo a acudir éste a los tribunales de la federación en funciones de control de constitucionalidad y convencionalidad en contra de las determinaciones de los institutos locales de transparencia.

Ahora bien, lo anterior será aplicable una vez que el Congreso de la Unión expida la normatividad secundaria de la reforma constitucional enseguida a comentar, atentos al Artículo transitorio sexto del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 2014.

tuto al no ser un medio idóneo de defensa –*sin mencionar diversos defectos propios de tal medio judicial, como la ausencia de potestad para suspender el acto reclamado*–.

110 Para tales afirmaciones, consúltese fundamentación y análisis contenidos en: Del Ángel Moreno, David, "Mecanismos de Defensa en el Sistema Jurídico Mexicano frente a actos de la Administración Pública en Materia de Acceso a la Información", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios jurídicos sobre administración pública*, México, UNAM, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2012, pp. 95-120, consultable en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivc_v_vmda/ponencias/DavidDelAngelMoreno.pdf, también: en Armenta Ramírez, Petra y Ulloa Cuéllar, Ana Lilia (coords.), *Estudios jurídicos contemporáneos*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. VII, pp. 86-117; así como: Del Ángel Moreno, David, "La protección jurisdiccional en México del derecho humano de acceso a la información", *Memorias Congreso Nacional Reforma al Juicio de Amparo en el siglo XXI*, Xalapa, Universidad de Xalapa, 2011, t. I, pp. 385-406, disco compacto.

111 No se desvirtúa aquí el contenido actual de los Artículos 2 fracciones II y XVI y 280 fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos –*resultado de reforma publicada en Gaceta Oficial del Estado en fecha 5 de noviembre de 2010*–, en razón que su texto hace procedente el diverso Juicio de Nulidad en contra de actos de la *Administración Pública*, entendiéndose por ésta únicamente a las áreas administrativas del Instituto y no su totalidad de órganos –*además del Gobierno del Estado y ayuntamientos*–; por lo que, al no ser el Consejo General del Instituto un área administrativa sino el cuerpo colegiado creado por la Constitución del estado así como la Ley de Transparencia como intérprete y depositario de los derechos fundamentales en estudio, sus resoluciones no están sujetas al imperio jurisdiccional del H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado; como algunos sujetos obligados reiteradamente sostienen.

112 No se desconoce que lo anterior no es un pacífico y menos perfecto señalamiento, dada la existencia del control constitucional difuso –*más bien atiende a las competencias jurisdiccionales del estado mexicano antes de las reformas de junio de 2011 al Artículo 1 de la carta federal*–; sin embargo, como también se sabe, hoy en día la doctrina y jurisprudencia está en construcción de los límites y alcances claros de las jurisdicciones locales en materia de control constitucional federal.

VIII. La reforma constitucional en materia de transparencia. Impacto que tendrá en el marco jurídico veracruzano

Arduo, largo y complicado fue el camino recorrido desde la academia hasta su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, pasando por el Congreso de la Unión así como parlamentos estatales, como a continuación veremos.

En fechas 6¹¹³ y 13 de septiembre¹¹⁴ así como 4 de octubre de 2012¹¹⁵ aparecieron publicadas en la Gaceta del Senado de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, 3 distintas iniciativas de reforma constitucional presentadas por Senadores de diversos partidos políticos, referentes al deber de transparencia del estado mexicano en su conjunto así como al ejercicio de los derechos fundamentales que hemos desarrollado; lo cual fue turnado a comisiones para su correspondiente estudio.

Posteriormente, en fecha 20 de diciembre siguiente fue publicado en dicho medio de difusión legislativa el dictamen emitido al caso por las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera'*, el cual al ser conocido por el pleno de la cámara alta fue aprobado en sus términos, habiendo sido remitido tal resultado en consecuencia a la co-legisladora para los efectos del Artículo 72 constitucional federal; lo que al ser recibido por esta última como *Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma diversas disposiciones de la Constitución* fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión en fecha 21 siguiente,¹¹⁶ y turnada a comisiones de la propia Cámara de Diputados para su análisis.

Así, en fecha 15 de agosto de 2013, debido a la tardanza del estudio antes ordenado, fue publicado en el Diario Oficial del Federación un Decreto emitido por la mesa directiva de la comisión permanente de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, por el que se convocó a periodo extraordinario de sesiones de las cámaras integrantes de ésta, a efecto de discutir en la cámara baja, entre otros puntos, la remisión hecha por el Senado en 20 de diciembre pasado.¹¹⁷

Por ello, en fecha 22 de agosto de 2013 fue insertado en la Gaceta Parlamentaria de la cámara baja la *Declaratoria de Publicidad* de su esperado dictamen, emitido por las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias*,¹¹⁸ ello para su discusión en la sesión del pleno de esa misma fecha, el cual no lo aprobó en sus términos habiéndosele realizado modificaciones; hecho lo que, en esa misma fecha devolvió el contenido aprobado a la cámara alta con carácter de *Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución* para los efectos del citado numeral 73 apartado E, quien lo publicó en la Gaceta del Senado de esa misma data,¹¹⁹ habiendo sido ello turnado ahí mismo a las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción, y de*

113 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/09/06/1>.

114 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/09/13/1>.

115 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/10/04/1>.

116 Consúltese: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

117 Véase sitio: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310563&fecha=15/08/2013.

118 Véase sitio: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>.

119 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2013/08/22/1>.

Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera –la cual emitiera el dictamen primigenio del proceso legislativo que nos ocupa–.

Posteriormente, en fecha 15 de noviembre de 2013, las citadas comisiones del Senado publicaron su dictamen a la minuta enviada por la cámara baja –*introduciéndole modificaciones*– en la Gaceta del Senado número 54 para efectos de primera lectura, al cual mediante una *fe de erratas y adición* publicada en edición de fecha 20 siguiente en el citado medio le fue dada segunda lectura ante el pleno de la cámara alta, el cual con sólo una modificación la aprobó por 87 votos a favor y 6 en contra;¹²⁰ por lo que, en esa misma fecha fue devuelta en carácter de nueva minuta a la Cámara de Diputados para los efectos del Artículo 72 inciso e) del texto supremo, la cual publicó el texto recibido por la co legisladora en la Gaceta Parlamentaria de fecha 26 siguiente,¹²¹ donde previa dispensa de trámites de haber sido turnada a comisiones fue conocida en sesión del pleno de esa fecha, aprobándola éste en sus términos por 487 votos a favor, 16 en contra y 4 abstenciones, lo que significó finalmente el acuerdo de las cámaras del Congreso de la Unión al tenor; ante lo que, la cámara baja procedió a enviar lo acordado a los parlamentos para los efectos del Artículo 135 constitucional.

Así, una vez recibidos 18 votos aprobatorios de legislaturas estatales, en sesión de la comisión permanente de Congreso de la Unión de fecha miércoles 22 de enero de 2014, se declaró reformada la Carta Magna en materia de transparencia remitiendo en consecuencia su contenido al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación,¹²² lo que sucedió en fecha 7 de febrero de 2014.

En el caso de Veracruz, en fecha 5 de diciembre de 2013 fue recibida en el Congreso del Estado aquella minuta por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su estudio, habiendo sido insertada en la Gaceta Legislativa de fecha 12 siguiente, ante lo que la soberanía popular veracruzana la turnó a las *Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Transparencia y Acceso a la Información* para su respectivo análisis, la cual presentó su dictamen en sentido aprobatorio al pleno hasta en fecha 21 de enero de 2014 en Gaceta Legislativa número 14, quien en sesión de esa fecha lo aprobó; por lo que, puede afirmarse que Veracruz no participó del conjunto de legislaturas locales que apoyó la declaración de aprobación de la reforma a la constitución federal en materia de transparencia en fecha 21 anterior.

Así pues, lo aprobado guarda las principales siguientes diferencias con el marco jurídico hasta ahora expuesto:¹²³ a) El aún denominado Instituto Federal de

120 Véase <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-15-1/assets/documentos/gaceta.pdf>; http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/FE_DE_ERRATAS_TRANS-PARENCIA.pdf; http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/Modificacion_Dic_Transparencia.pdf; http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/DIC_REFORMA_CONSTITUCIONAL_TRANSPARENCIA.pdf; así como <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1415>; respectivamente.

121 Véase sitio: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/nov/20131126-II.pdf>.

122 Véase sitio: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve22ene2014.html#declatrans>.

123 Recuérdese que de forma previa a la reforma en comento, en 11 de junio de 2013 se publicó en Diario Oficial de la Federación una diversa modificación, en la que entre otros preceptos, de manera integral se modificó el Artículo 6 de la Carta Magna federal, a efecto de insertar en su contenido la publicitada reforma de telecomunicaciones donde nacieron el Instituto Federal de Telecomunicaciones y se dotó de autonomía constitucional a la pre existente Comisión Federal de Competencia Económica, amalgamándola ahora con la

Acceso a la Información y Protección de Datos, posee rango de órgano constitucional autónomo del estado mexicano –*sin que aún se conozca si subsistirá tal denominación*–, teniendo como función ser el máximo órgano garante de tales derechos a nivel nacional –*recuérdese lo expuesto en los últimos dos párrafos del apartado anterior del presente análisis*–, ahora dotado de un imperio transversal sobre todas las estructuras federales con una excepción que se le sustrae,¹²⁴ siendo sus resoluciones obligatorias, vinculantes e inatacables para los sujetos obligados;¹²⁵ b) las entidades federativas deberán incluir en sus textos supremos el diseño de organismos especializados –*en las materias que nos ocupan*– e imparciales dotados de autonomía constitucional con un imperio sobre toda su estructura jurídica,¹²⁶ cuyas resoluciones ya no serán definitivas, dado que el Instituto Federal podría revisar estas de oficio o a petición de los órganos locales, o de un particular;¹²⁷ c) proporciona una enumeración de estructuras jurídico administrativas, bien públicas y/o privadas, a considerarse como sujetos obligados,¹²⁸ entre lo que destaca partidos políticos y sindicatos públicos;¹²⁹ d) el H. Congreso de la Unión deberá en el término de un año contado a partir de la expedición del decreto que publica la reforma en comento, emitir una Ley General que regule las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del acceso a la información que todas las leyes ordinarias –*federales y locales*– habrán de seguir,¹³⁰ en tanto que los

libertad de expresión y obtención de información pública y/o privada; cuyo nueva interpretación resulta interesante por sí misma dado el ensanchamiento de materias que ahora entrelaza tales derechos fundamentales de forma singular. Al respecto, véase breve análisis emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información en fecha 11 de junio de 2013, contenido en memorándum número IVAI-MEMO/DAM/273/11/06/2013, el cual puede ser solicitado al propio Instituto a través de los mecanismos de acceso a la información contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y/o consultado sin restricción ahí mismo, por ser su contenido información de tipo público.

124 Los asuntos jurisdiccionales de la S.C.J.N. que continuarán siendo conocidos por un Comité de Ministros; con lo que parece *prima facie* que el Instituto Federal tendría imperio sobre el resto de la estructura del Poder Judicial Federal –*Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados*– incluido el Consejo de la Judicatura, eliminándose las diversas jurisdicciones especiales en materia de acceso a la información que al caso se han ido construyendo, por ejemplo en el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, los organismos autónomos federales así como el H. Congreso de la Unión –*Véase Artículo 6 párrafo cuarto fracción VIII párrafos primero a quinto de la carta magna*–.

125 El Consejero Jurídico del Gobierno podrá promover en su contra un recurso de revisión ante la S.C.J.N. bajo el argumento de “peligro a la seguridad nacional” con tales resoluciones, lo que habrá de regular la ley de la materia, adelante a comentar. –*Véase Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafo séptimo de la Carta Magna*–.

126 En donde aún no existan. El imperio sobre toda estructura jurídica estadual de los organismos locales se puede presumir dado que el comentario expuesto en nota de pie de página anterior parece hacer excepción de jurisdicción sólo en el caso federal; por lo que, ello será un tema que dependiendo el tratamiento que al respecto hiciera la ley general a expedirse –*véase nota de pie de página número 130*–, de forma independiente decidirá cada órgano legislativo local –*Véase Artículo 116 párrafo segundo fracción VIII de la Carta Magna*–.

127 En este caso mediante la interposición de un diverso recurso administrativo, tratándose de confirmación de reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información a favor de los sujetos obligados y/o entes públicos –*Véase últimos 2 párrafos del apartado VII del presente análisis; así como Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafos cuarto parte in fine y quinto de la Carta Magna*–.

128 Sin que ello llegue a considerarse un catálogo en forma.

129 Véase párrafos cuarto y quinto del apartado IV del presente análisis; así como Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción I de la Carta Magna.

130 Véase Artículo 73 fracción XXIX-S de la carta magna; así como primero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014. Lo cual a la fecha de publicación del presente análisis no ha sido emitida.

órganos legislativos locales habrán de hacer adecuaciones en el mismo término;¹³¹ e) se adiciona a nivel constitucional como causa de reserva de información el concepto de “seguridad nacional”;¹³² f) se modifica ampliamente la integración de los Comisionados del Instituto Federal así como su régimen de responsabilidades políticas, administrativas y/o penales;¹³³ g) se concede expresamente al Instituto Federal derecho de iniciar controversias constitucionales ante la S.C.J.N. en contra de organismos autónomos así como los poderes ejecutivo y legislativo;¹³⁴ h) de igual manera se otorgó derecho al Instituto Federal de iniciar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales así como tratados internacionales que vulneren los derechos fundamentales,¹³⁵ así como a los organismos de carácter local en contra de leyes de ese ámbito;¹³⁶ e, i) la regulación y protección de los derechos A.R.C.O. en materia de datos personales en posesión de particulares queda en suspenso si continúa como atribución del Instituto Federal o si se crea un diverso ente especializado al caso.¹³⁷

En ese entendido, los estados y el Distrito Federal habrán de realizar a sus legislaciones las adecuaciones necesarias, lo que sin duda se estima erosiona su autonomía y capacidad de decisión definitiva; estimándose que la reforma en comentario debió fortalecer de mayor y más clara manera la autonomía y jurisdicción material de los órganos garantes ya existentes así como la definitividad ordinaria de sus resoluciones en el orden jurídico en que tengan imperio,¹³⁸ en lugar de restringirla y/o limitarla; sin embargo, no puede olvidarse que aquí analizamos organismos que incluso cuando resultan autónomos son todavía de corte administrativo, lo que ha dificultado la comprensión de esta materia y/o reciente jurisdicción en el sistema jurídico mexicano.

131 Resulta incongruente y poco operativo dotar del mismo plazo para emitir la ley general de la materia comentado en la nota de pie de página anterior como para adecuar las legislaciones locales en base a ésta –véase *Artículo transitorio quinto del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014*–.

132 Tan etéreo; así, ahora ello sólo será por causas de “... interés público y seguridad nacional ...” –véase *Artículo 6 párrafo cuarto fracción I de la Carta Magna*–.

133 Aumenta a 7; ya no serán designados por el Presidente de la República, debiendo procurarse la equidad de género; serán sujetos de juicio político; los actualmente en funciones cesarán en su encargo. Su nombramiento ahora será por 7 años –véase *Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafos octavo y décimo; y, tercer transitorio párrafo primero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 2014*–.

134 Lo cual sin duda representa un verdadero avance; aunque no debe olvidarse que recientemente en *Diario Oficial de la Federación* de fecha martes 11 de junio de 2013, se adicionó un inciso l) a la fracción I del Artículo 105 de la Carta Magna, a efecto de conceder derecho de acción de iniciar Controversia Constitucional a los órganos constitucionalmente autónomos entre sí, uno de estos y los restantes poderes ejecutivo y legislativo –federales–, cuestionando la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales; entre los que de cualquier manera se encontraría el entonces futuro Instituto Federal con rango de autónomo –véase *Artículo 105 fracción I inciso l) de la Carta Magna*–.

135 Y así completar el esquema de defensa de su autonomía.

136 Lo anterior sin perjuicio de los mecanismos de control constitucional estadual concentrado que los textos supremos locales pudieran establecer a favor de los organismos de transparencia respecto de sus respectivos órdenes jurídicos locales –*derecho procesal constitucional estatal*–, que parecen no estar inmersos en el arriba inciso recién adicionado –al menos expresamente–. Véase *Artículo 105 fracción II inciso h) de la Carta Magna*.

137 Véase *Artículo séptimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014*.

138 Y así únicamente hacer procedente en su contra el Juicio de Amparo; sin que por ello se estime afectada la “definitividad” aquí reclamada, dado que la acción de amparo no tiene por objeto revisar las actuaciones ordinarias de la autoridad responsable; sino el ejercer sobre cualquier autoridad del estado mexicano un férreo control de constitucionalidad de manera concentrada así como un diverso de convencionalidad de tipo difuso.

Así, lo que hasta ahora hemos conocido puede estar por cambiar como en un principio se asentó; sin que esto quiera decir que las reformas comentadas –*aprobadas y las por venir*– ignoren lo hasta ahora conocido, sino por el contrario, parten de esto.

Fuentes

- Álvarez, Clara Luz (coord.), *Telecomunicaciones y tecnologías de la información*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Caballero, José Antonio et. al., *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2012.
- Cantoral Domínguez, Karla, *Derecho de protección de datos personales de la salud*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Ferrer Mac gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, México, UNAM, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional.
- Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios jurídicos sobre administración pública*, México, 2012, UNAM, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho Facultad de Estudios Superiores Acatlán, BUAP, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- García Méndez, Carlos et. al., *Memorias Congreso Nacional Reforma al Juicio de Amparo en el siglo XXI*, Xalapa, Universidad de Xalapa, 2011, t. I, disco compacto.
- Olivos Fuentes, Montserrat, *El derecho a la información pública municipal*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Ponce Baez, Gabriela y García Tinajero, Leonel (coords.), *Las fronteras del derecho de la información*, México, Novum, 2011, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Ravel Cuevas, Dania Paola, *Justiciabilidad del acceso a la información electoral*, México, Novum, 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 9ª. ed., México, S.C.J.N., 2013.
- Ulloa Cuéllar, Ana Lilia y Armenta Ramírez, Petra (coords.), *Estudios jurídicos contemporáneos*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. VII.
- Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda (coords.), *Comentarios a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- _____, *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Minutti Zanatta, Rubén, *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, serie doctrina jurídica, número 611.

El Órgano Superior de Fiscalización del estado de Veracruz como mecanismo de control del presupuesto

María de Lourdes Castellanos Villalobos

Introducción

Para que el estado lleve a cabo sus atribuciones requiere de la obtención de recursos económicos, los cuales, una vez recaudados, fluyen a través de las diversas instituciones gubernamentales, logrando que el ente público funcione correctamente.

Sin embargo, actualmente se observa un alto grado de burocratismo, así como alarmante y preocupante aumento del nivel de corrupción, lo cual impide la fluidez y transparencia del presupuesto. Lo anterior pone en riesgo de corromper la integridad del sistema político y financiero mexicano.

En este orden de ideas, debemos entender que las finanzas públicas son los recursos con los que el gobierno planea sus actividades, desarrollando sus proyectos y programas institucionales, para ello necesita el control de la economía nacional.

Las finanzas del estado comprenden subsistemas de recaudación, distribución del gasto, así como de supervisión en la aplicación del mismo. Desde siempre las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político del gobierno de nuestro país.

Una de las ópticas más interesantes e ingentes para el análisis de la política pública es la relativa al federalismo fiscal, comparando el vigente con el deseado; a través de un vistazo a la hacienda municipal y sus carencias.

Otro rubro digno de análisis es el gasto público y su polémica distribución y fiscalización; los instrumentos de programación y presupuestación que, por un lado, representan una tradición en la vida pública mexicana y por el otro evidencian el abismo entre la planeación y lo que se obtiene en la administración pública particularmente en sus entidades locales y municipales.

Ahora bien, en un sistema federal como el nuestro, una de las manifestaciones más características es la distribución de las competencias y las responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto federal.

Esta distribución de competencias y responsabilidades va aparejada con un similar suministro de los recursos captados por el estado, distribuido a través de porcentajes establecidos para cada uno de los órdenes de gobierno.

México se ha caracterizado por una seria separación entre la norma y la realidad que ésta pretende regular. Aunque la norma suprema señala que vivimos en

una república, laica, democrática, representativa y federal, la realidad es que la estructura administrativa y gubernamental observa desde tiempos muy remotos una clara centralización de recursos, decisiones y desarrollo.

Esta lógica entre la federación y los estados se repite en los estados con relación a sus municipios y en las cabeceras de estos últimos respecto a las zonas más alejadas.

Para tener una distribución del gasto público más equitativa, en el caso de nuestro país, se deben considerar dos premisas: la territorial (orden federal, estatal, y municipal) y la sectorial (salud, educación, seguridad, operación, etc.).

La primera obedece a la descentralización del gasto, lo anterior con la finalidad de ser congruente con el régimen que hemos adoptado. La sectorial obedece a las prioridades gubernamentales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a los compromisos públicos contraídos en las campañas, así como al cumplimiento de sus obligaciones en materia de deuda pública.

Es así que el gasto público cuenta con instrumentos técnicos de clasificación que permiten desglosar lo más posible el ejercicio del mismo y de esta manera facilitar su análisis, ejecución, fiscalización y control.

Tratándose de la fiscalización debemos entender que ésta es “una práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad, en este caso gubernamental, sea realizada conforme a estipulaciones de legalidad, eficiencia y transparencia, por tanto la principal responsabilidad de la fiscalización estriba en el buen ejercicio del gasto público y la detección de desviaciones, ocultamientos o ineficiencias, con el objeto de ser castigadas o corregidas”¹.

Por ello se debe contar con un organismo que se encargue de dicha responsabilidad, con lo cual nace la Contraloría. En el caso mexicano dicho órgano recibe el nombre de la Auditoría Superior de la Federación y en las entidades locales se denomina Órgano Superior de Fiscalización o mejor conocido por sus siglas como el ORFIS.

Antecedentes históricos de la fiscalización y rendición de cuentas en México

En nuestro país, la rendición y fiscalización de las cuentas públicas es una actividad que tiene su nacimiento en la época prehispánica, cuando los aztecas dominaban en el Valle de Anáhuac.

Durante esa etapa quien se encontraba a cargo era el *calpixque*², cuya función implicaba la supervisión y el control de los recursos que obtenía imperio mexicana y la forma en que éste se gastaba, lo cual permitió sustentar su hegemonía militar, así como la organización y el control de su administración pública.

A la llegada de los españoles en 1521, Hernán Cortés ocupó la Gran Tenochtitlán, y una de las primeras medidas que tomó fue dar los nombramientos de los

1 La Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos A.C, <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase-3a.PDF>

2 Macazaga y Ordoño César, “Vocabulario Esencial Mexicano, México, D.F., 1999, 392 p. <http://www.editorialcosmos.com/vocabulario-esencial-mexicano/1160/calpanero/>, (Del náhuatl *calpixqui*; de *calli*, casa y *pixqui*, guardián). m. Funcionario administrativo encargado de recoger los tributos.

cargos de ministro, tesorero, factor y contador (todos oficiales de la Real Hacienda), a fin de que se encargaran de la recaudación de los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que, por disposiciones reales, donación y otros títulos, pertenecían al rey español.

Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se utilizara un libro denominado *Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real*³, en el que se llevaba cuenta y razón de los rendimientos y las aplicaciones de los ingresos de la corona española.

En 1524, el monarca de España decidió establecer en la Nueva España el *Tribunal de Cuentas*⁴ con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Cortés. Dicho tribunal se encargaba de revisar el manejo de fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

Entre las primeras acciones que llevó a cabo dicho organismo, estuvo la de negarle a Cortés el derecho que él mismo se adjudicaba para exigir 690 mil ducados que decía haber gastado en la conquista. Las investigaciones del Tribunal de Cuentas dieron como resultado una acusación hecha al conquistador por sustraer fondos.

Las funciones de ese tribunal permanecieron sin alteración durante casi ocho décadas; posteriormente, sufrió modificaciones, ya que, además de la revisión de la Real Hacienda, se encargó de redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, con las observaciones y las sanciones a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

Mediante las ordenanzas promulgadas el 14 de febrero de 1605, Felipe III, rey de España, instituyó el Tribunal de Cuentas de América con sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá, para observar y procurar el buen estado de los recursos que le ofrecían sus colonias. Este tribunal durante tres siglos se convirtió en la base del poder para la Corona española en el territorio conquistado.

De esta época se destacan las reformas contenidas en la *Ordenanza de Intendencias*⁵, en las que se advierten los orígenes de algunos ordenamientos actuales de nuestro país, como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones, así como las promulgaciones reales, que se identifica con la normativa del control.

Por otro lado, la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante la etapa previa a la Independencia de México, en ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos, además de fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían cobrarse.

A partir del inicio de la lucha por la emancipación de la corona española, en 1814, se promulgó –aun cuando no entró en vigor– el primer documento político

3 Figueroa Neri Aimée, “La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior”, Edita Auditoría Superior de la Federación, Diciembre del 2007, pag. 30, http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/aimee_doctocomp.pdf

4 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1611/12.pdf>

5 Margadant S. Guillermo F, pag. 675, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/8.pdf>

constitucional denominado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocido como la *Constitución de Apatzingán*⁶, y en dicho ordenamiento encontramos el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto al Poder Ejecutivo.

En 1824, y siendo ya un país independiente se tuvo la primera Constitución Federal de la República, en la cual se facultó al Congreso a tomar cuentas anualmente al gobierno.

Ese mismo año, el 16 de noviembre, se publicó el decreto que dio origen a la *Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*⁷, la cual sustituyó al Tribunal de Cuentas por una institución acorde con los intereses de nuestro recién fundado país, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público.

Una vez que quedó establecida la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo indispensable darle los instrumentos requeridos para el cumplimiento de sus funciones. En mayo de 1826 se expidió un decreto que determinaba cómo se debía de presentar al Congreso el Presupuesto General de Gastos y la cuenta pública del año anterior, así como las características de glosa que debía realizar dicho organismo.

Podemos decir que este decreto constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad en la *Auditoria Superior de la Federación*⁸ y en los demás organismo fiscalizadores del Estado mexicano, para revisar la cuenta pública, así como los requisitos para su presentación ante la Cámara de Diputados.

El 21 de mayo de 1831 se emitió la *Ley sobre Calificación, Clasificación y Liquidación de la Deuda Pública Interior de la Nación*⁹, la establecía que a la sección de crédito público de la Contaduría Mayor le correspondía realizar dichas funciones enumeradas en dicho ordenamiento jurídico con arreglo a las bases establecidas en la Ley de Deuda Pública del 28 de junio de 1824.

Posteriormente en año de 1836, se creó la *Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados*¹⁰, y poco después fue restablecido el Tribunal de Cuentas por breves períodos en 1838, con la categoría de supremo y la consideración de especial. Entre sus facultades estaba imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, así como nombrar visitadores para actividades fiscalizadoras.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, en su numeral 72, se facultó al Congreso a aprobar el Presupuesto Anual de los Gastos de la Federación y nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. La

6 http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

7 <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes.pdf>

8 Órgano más alto rango y nivel dotado de autonomía técnica y de gestión, que informa a los diputados, a las propias instituciones auditadas y a la ciudadanía, sobre lo que se ha hecho con los recursos públicos al término de un año.

9 http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/aimee_doctocomp.pdf

10 <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/33/2do/CPerma/19300106.html>

creación constitucional de esta institución es un claro precedente de la rendición de cuentas que cada día cobra mayor relevancia.

Es así que la rendición y fiscalización de la cuenta pública se ha modificado a lo largo de la historia, con la finalidad de adecuarse a las exigencias que pide la actualidad. Por ejemplo, en 1862 se facultó al contador mayor de Hacienda a requerir a las dependencias gubernamentales toda la información necesaria a fin de realizar sus funciones; en mayo de ese año, el presidente Juárez publicó un decreto en el que se estableció, entre otras atribuciones del contador mayor, el pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables las noticias, las instrucciones o los expedientes necesarios para la labor de fiscalización de la Contaduría, los cuales debían ser remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución.

El 10 de mayo de ese mismo año, se publicó otro decreto en el que se designaba un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la cuenta pública de la nación; se le otorgó facultades de fiscalización y cobranza de los créditos a favor de la hacienda nacional, resultantes de las glosas.

Partiendo de las reformas constitucionales arriba citadas, varias leyes propusieron la reorganización de las prácticas reglamentarias de la Contaduría, para poder ampliar sus acciones, como la elaborada por la Comisión Inspectorá en 1875, en la que se especificaban las atribuciones y la división de la Contaduría.

Ya en 1879, surgió el Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, dicho proyecto distaba mucho del anterior. No obstante, ambos eran reglamentos del trabajo del personal, más que leyes orgánicas que se encargarán de establecer procedimientos o funciones.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, se expidió la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*¹¹, ésta organizaba a la Contaduría en sus aspectos fundamentales y que dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectorá.

Para 1904 se expidió una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, derogando la de 1896 y cualquier disposición que la contraviniera. Se dotó de facultades a la Contaduría para la revisión y *glosa*¹² de la cuenta pública, así como los procedimientos y requisitos para llevarse a cabo en las entidades gubernamentales de la época; tenía funciones de vigilancia en materia hacendaria; también se explicaron las formas de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar prescripciones y fijar responsabilidades. Durante ese mismo año se expidió el Reglamento a dicha ley.

Con el estallido de la Revolución Mexicana en 1910 se vivió una etapa de inestabilidad política, social y económica; posteriormente en 1917 se promulgó la

11 Moreno Rodríguez, Rodrigo, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/8.pdf>

12 Aunque el significado de glosa es variado, este proviene del latín *glossa*, que significa lenguaje oscuro, y en su etimología griega *glossa*, significa lengua; traduciendo en la aclaración hecha en un libro de cuentas o en una cuenta, en <http://servicios.elpais.com/diccionarios/castellano/glosa>

Constitución Federal que rige hasta nuestros días, en la que se ratificó a la Contaduría como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.

En la época postrevolucionaria y siendo presidente el general Lázaro Cárdenas, se publicó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se le encomendaron las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización, y finiquitos. Este ordenamiento se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948, cuando fue reformada por el presidente Miguel Alemán Valdés.

La reforma del presidente Alemán permitió que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera la conveniencia de que los bonos y cupones amortizados de la deuda pública nacional se conservaran por tiempo indefinido y pudieran ser incinerados dentro o fuera del país, con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. Se precisó el plazo de un año para que la Contaduría practicara la revisión y glosa; además, se impuso la obligación de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos, estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.

En ese orden de ideas también se impuso, por conducto de una dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría sobre las actas y los contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si, en sus términos y condiciones, pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran la cuenta pública.

Posteriormente en diciembre de 1978, se volvieron a ampliar las facultades de ya que se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*¹³, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que estuvo en vigente hasta el 2000; se determinó su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales que dieron origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándole de su respectivo reglamento el 25 de julio del año 2000, en el cual se determinó una nueva estructura de la Contaduría Mayor, enfocada a fortalecer las atribuciones de fiscalización superior. La finalidad era dotar a la institución de un instrumento legal acorde con lo estipulado en las reformas constitucionales de 1999 de los Artículos 73, 74, 78 y 79.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada el 20 de diciembre de 2000, y con ella se creó la Auditoría Superior, que fue dotada de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor, así como de un reglamento interior, en septiembre de 2001.

Con esta nueva reforma se fundó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para

13 Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, su función es la de publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que estos sean aplicados y observados.

verificar e informar a los ciudadanos respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas y la medida en que los programas y las acciones gubernamentales cumplen su cometido social, así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Evolución histórica del Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz

Nuestra entidad federativa, no estuvo al margen de la evolución del órgano fiscalizador federal, y partiendo que, desde los inicios de la vida independiente de México, éste ha existido, en la Constitución Local de 1825¹⁴ se estableció que el Congreso debía tomar cuenta al gobierno de la recaudación e inversión de los fondos públicos ejercicio efectuado por conducto de la oficina de Glosa, la cual al encontrarse limitada en sus recursos y competencia para llevar a cabo su tarea, ésta se concentró fundamentalmente en la tarea de vigilar a los ayuntamientos de los municipios, pues la limitación de los recursos propios de estado no permitían la atención para vigilar su ejercicio, ya que la Tesorería General del Estado concentraba la cuenta pública y la presentaba al Congreso para su glosa y posterior dictamen. Así fue su actuación hasta el año de 1998.

En agosto de 1985, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública local, y se creó la Dirección General de Contraloría, dependiente directamente del Ejecutivo, con lo cual se adopta en nuestra entidad controles externos, a cargo del Congreso, e interno encomendado al Ejecutivo.

Bajo este esquema, las entidades federativas, e incluso los municipios, ejercen dos tipos de recursos:

- a) Aquellos que establece la legislación local y pueden considerarse como propios, y
- b) Los ingresos federales, vía participaciones o, en su caso, aportaciones, con base en la ley de coordinación fiscal.

Anteriormente, los recursos que el gobierno federal otorgaba a los municipios de nuestro estado, eran de carácter centralizado, ya que los proporcionaba directamente a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, siendo el único órgano de gobierno facultado legalmente para fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, la Contraloría General del Estado.

Debido a lo anterior, el Congreso local no tenía injerencia sobre dichas aportaciones, limitando su actividad a dictaminar la cuenta pública de los municipios, exclusivamente por los recursos que estos obtuvieran en su régimen interno, siendo la Dirección de Contaduría el órgano encargado de efectuar dicha fiscalización, que en ningún caso comprendería aportación federal alguna.

Los recursos en comento se conocían como Ramo 026, denominado *Superación de la Pobreza*¹⁵, ya que debían ser destinados básicamente al financiamiento

14 Veracruz, como estado miembro de la federación desde su nacimiento, ha tenido Constitución local en los años de 1825, 1848, 1850, 1857 (Federal), 1871, 1873, 1902, 1917 y la vigente del año 2000, <http://www.legisver.gob.mx?p=hi>

15 <http://www.cefp.gob.mx/intri/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

y ejecución de obras públicas de primera necesidad, y fue en el año de 1998 que el Congreso de la Unión reformó la Ley de Coordinación Fiscal, creando el Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, con lo cual se sustituyó el Ramo arriba citado por el denominado Ramo 033. Con esta reforma se descentralizaron los recursos.

El Congreso, mediante el convenio que signó con el Ejecutivo Estatal, era quien controlaría el ramo 033, por ello delegó esta función a su Dirección de Contaduría, quien se encargó de elaborar los lineamientos para la aplicación del citado ramo, además de supervisar obras y controlar financieramente la aplicación municipal de los recursos y su fiscalización.

La Legislatura del Estado, el 17 de septiembre de 1998, da nacimiento a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Estado de Veracruz o *Ley número 112*¹⁶, en ella se estableció que las competencias transferidas por la federación las llevara a cabo el órgano externo. De esta manera, se delimita el ejercicio de los controles externo e interno a cargo de ambos órganos: la Contaduría Mayor de Hacienda para el primero y la Contraloría General para el segundo.

En ese mismo año, el 28 de octubre se eligió al primer titular de esa dependencia; con estas acciones inició formalmente sus actividades, definió sus áreas de competencia, los procedimientos a seguir para el cumplimiento de su Ley Orgánica, así como las acciones y normas para la fiscalización municipal del ejercicio 1998 y en consecuencia el programa para la aplicación de los recursos del Ramo 033 que se les había autorizado.

Con la reforma integral a la Constitución Política de nuestro estado en el año 2000, en el Capítulo V, numeral 67 fracción III del ordenamiento en cuestión se regula a los Organismos Autónomos de Estado, estableciéndose ahí el reconocimiento institucional de la figura de la fiscalización superior al mencionar que: “...los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y que sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado. Siendo el Órgano de Fiscalización Superior del Estado quien efectuará la revisión de las Cuentas Públicas de los entes fiscalizables, en un periodo no mayor de un año, de conformidad con las bases y atribuciones que le señala la ley”¹⁷; lo que a su vez originó la necesidad de crear la Ley N° 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobada el 25 de mayo del mismo año por el Congreso del Estado, la cual fue abrogada el 6 de junio del 2008, cuando surge la nueva Ley N° 252 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Este ordenamiento legal contiene 82 Artículos y 5 transitorios, que determinan la competencia y atribuciones con las cuales el Órgano de Fiscalización Supe-

16 Ley que quedó abrogada, al ser publicada ley de fiscalización superior para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave., en el año 2000, siendo Gobernador del Estado Miguel Alemán Velasco, <http://187.174.252.244/caev/pdfs/Marco%20Normativo/LEY%20FISCALIZACION%20SUPERIOR.PDF>
17 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo21745.pdf>

rior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cumplirá eficaz y eficientemente su cometido.

Se debe puntualizar que, la autonomía otorgada al Órgano Fiscalizador, no significa inmunidad para revisar sus actos, sino que la especialización de sus actividades requiere de instrumentos sólidos para evitar vaivenes políticos o coyunturales que las afecten.

Sin embargo, la autonomía presupuestal concedida es discutible, pues la Secretaría de Finanzas y Planeación, dependiente del Poder Ejecutivo, está encargada de concentrar el presupuesto del poder público que se presenta al Congreso del Estado para su discusión, análisis y aprobación.

Finalmente se elaboró el Reglamento Interior y las reformas aludidas que determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas Unidades Administrativas que conforman al Órgano, y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestal, así como de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz le otorga el marco legal aplicable.

De lo anterior podemos establecer que la fiscalización de los recursos del estado, en su tres ámbitos de competencia, cuentan de una trayectoria significativa, la cual se ha ido ajustando con el paso del tiempo.

Naturaleza jurídica del Órgano Fiscalizador veracruzano

Después de haber efectuado un breve análisis de la evolución histórica del órgano de fiscalización, tanto federal como estatal, se hace necesario comprender la naturaleza jurídica del mismo, saber cuáles son sus atribuciones y características más importantes, reconocer su objetivo primordial y el mecanismo administrativo de revisión, comprobación, evaluación y control de la gestión financiera que realiza de forma anual, para poder dar cabal cumplimiento a los planes y programas que el estado determina, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, y en caso de incumplimiento de estos, realizar la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por las irregularidades o conductas ilícitas que impliquen daño patrimonial.

A partir de la instauración de la fiscalización superior en los órdenes federal y estatal, como una función pública a cargo de entidades autónomas pertenecientes a los congresos de los estados, se estableció el concepto de gestión financiera que se expresa en un instrumento denominado *cuenta pública*¹⁸, y que es justamente el punto de partida para la revisión del ejercicio de los recursos a cargo de los municipios.

Como ya se comentó en México, y en cualquier país con régimen democrático, es un factor de suma importancia contar con transparencia en la rendición de

18 Aunque muchos autores solo la definen escuetamente como el informe anual que presenta el ejercicio de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, coincidimos con la postura del reconocido municipalista Gustavo Martínez Cabañas, que lo define como “el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido, explicando las desviaciones y justificando cualquier incremento o decremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal”, http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ihaem_pdf_eh_16.pdf

cuentas de los recursos que utilizan las autoridades en el ejercicio de la gestión pública; por ello se hace necesario que los órganos de fiscalización, además de ser autónomos, cuenten con un adecuado funcionamiento de estructuras encargadas del control del gasto público. A efecto de poner límites a la corrupción, así como la discrecionalidad, exigiendo eficiencia y eficacia en la ejecución.

En cuestiones de contraloría y fiscalización, se debe hacer efectiva la pluralidad política, que actualmente prevalece en nuestro país, lo cual permitirá tener un mayor grado de responsabilidad a la hora de realizar el ejercicio público del gasto.

Es así que la fiscalización, obedecerá criterios técnicos y objetivos, estando en todo momento, exenta de motivaciones políticas que busquen el encubrimiento o la cacería de brujas. La rendición de cuentas y la fiscalización superior se han convertido en un tema recurrente para los interesados en el análisis y la construcción de una democracia moderna.

Efectivamente, si los gobernantes no responden de sus acciones a la sociedad; si el uso de los recursos públicos no es transparente, económico, eficaz y eficiente; si se perpetúa una visión patrimonialista y abusiva de los cargos públicos, se reducen de manera sustancial las posibilidades de un ejercicio democrático de los asuntos públicos.

Por lo anterior de nada sirve tener estas estructuras si el marco normativo las hace dependientes directas de los titulares de las dependencias que deben fiscalizar. En el caso de las entidades federativas y los municipios, las contralorías han servido más como una instancia de apoyo y legitimación a los gobernantes, que como un organismo de genuino control interno.

Jurídicamente, la fiscalización superior se establece como la facultad a cargo de las legislaturas de los estados, de acuerdo al Artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, nuestro ordenamiento local de mayor jerarquía la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su fracción XXIX, Artículo 33, señala como una atribución del Congreso Local el de Revisar las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Dicho órgano tiene su fundamento en el Artículo 67, fracción III de la misma constitución local, la cual faculta al Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), para efectuar la revisión de las cuentas públicas de los entes fiscalizables, de conformidad con las bases y atribuciones establecidas en dicho ordenamiento, así como en Ley de Fiscalización Superior del Estado, normatividad que se encarga de regular las actuaciones de dicho órgano. Esta ley se divide en tres títulos; el Primero, se referente a la fiscalización superior y sus disposiciones generales; el Segundo, regula lo relativo al ORFIS y su competencia, finalmente el Tercer Título hace mención a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que laboran en dicho ente jurídico.

Para dirigir los esfuerzos en pos de un fin determinado y obtener resultados, el ORFIS se ha fijado como misión el de hacer que la fiscalización superior sea el instrumento eficaz que estimule el control, la transparencia y la rendición de cuen-

tas en los entes fiscalizables (Véase más adelante figura 1), para dar cumplimiento al mandato legal que da origen a dicha Institución, a largo plazo se intentará consolidar su imagen institucional, con una dinámica estable y técnicamente fortalecida, que convalide la confianza de la ciudadanía y de los entes fiscalizables, para hacer que sus procesos y resultados de las auditorías, así como en las acciones posteriores impacten favorablemente en la gestión pública.

La función de fiscalización consta de varios principios constitucionales, los cuales están previstos en los Artículos 79, segundo párrafo y 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 fracción I, incisos b) y c), fracción II, inciso b), 33 fracción XXIX y 67 fracción III de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave e; y 3.1 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son los criterios fundamentales que rigen el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras que se debe seguir para el desempeño de sus funciones.

Los *principios*¹⁹ a que hacen referencia los Artículos antes citados son:

- *Posterioridad*: Se traduce como la facultad que se ejercerá una vez que ha transcurrido el ejercicio fiscal correlativo de la Cuenta Pública que será materia de revisión. Sólo podrá realizar si la cuenta fue entregada al Congreso del Estado y éste la remitió al ORFIS.
- *Anualidad*: La fiscalización versará únicamente sobre la gestión pública efectuada por el ente fiscalizable durante un año, que corresponde al del ejercicio fiscal de la Cuenta Pública presentada ante el Congreso Local. Además, una vez iniciado el procedimiento, éste deberá concluir en un periodo no mayor a un año.
- *Legalidad*: La función de fiscalización se ajusta en razón de las garantías de audiencia y del debido proceso legal, contenidas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como al mandato del Artículo 1, párrafo tercero, que establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tendrán la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, además de los derechos humanos ahí mencionados, también las garantías establecidas para su protección.
- *Definitividad*: Refiere que la función fiscalizadora deberá ser completa, eficiente y exhaustiva a fin de que sus determinaciones sean suficientes para adquirir el carácter de resoluciones definitivas, sin obstrucción de la determinación de responsabilidades que corresponda imponer, así como las indemnizaciones y sanciones que sea procedente fincar.
- *Imparcialidad*: Constituye un eje rector de la actividad fiscalizadora, pues dada la naturaleza del ORFIS como órgano técnico y autónomo, tendrá vedada su actuación y sus resoluciones respecto de cualquier tipo de sesgo o parcialidad.

19 <http://www.orfis.gob.mx/guias2013/guia1.pdf>

- *Confiability:* Implica que el ORFIS ajuste su actuación a la técnica, metodología, procedimientos y operaciones de comprobación, sin ánimo de persecución política alguna, brindando certeza a los entes fiscalizables y a la sociedad del profesionalismo de sus actuaciones. Este principio se encuentra íntimamente vinculado con la materia de transparencia y acceso a la información.

Por lo anterior y con la finalidad de garantizar el debido ejercicio de sus funciones, tanto dentro como fuera de la Institución, el personal que labora deberá contar con un alto nivel de probidad, debiéndose conducir con independencia, objetividad y rigor técnico, con la finalidad de enaltecer al organismo al que representan.

Para ello el ORFIS contará con un Código de Conducta²⁰, el cual establecerá los Principios y Reglas que deben inspirar la conducta ética de sus Servidores Públicos, independientemente del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el desempeño de sus funciones. Dichos principios son: (Figura 1)

Responsabilidad: Los servidores se deberán desempeñar de forma racional, con mesura y transparencia, para garantizar a la sociedad, una rendición de cuentas responsable y efectiva, y deberán mantener una adecuada planificación y organización en el trabajo.

Honradez: Los servidores evitarán cualquier dádiva, ventaja o beneficio que comprometa su probidad. Realizarán las tareas encomendadas con honradez y racionalidad, en la aplicación de los recursos a su cargo, evitando disponer de privilegios o comprometer su encargo para obtener algún beneficio personal.

Imparcialidad: Los funcionarios del ORFIS en el desempeño de sus deberes, tienen la obligación de otorgar un trato igual y sin distinción alguna, a los entes fiscalizables, evitando conceder ventajas o privilegios a los mismos. No emitir opiniones que prejuzguen sobre los asuntos a su cargo.

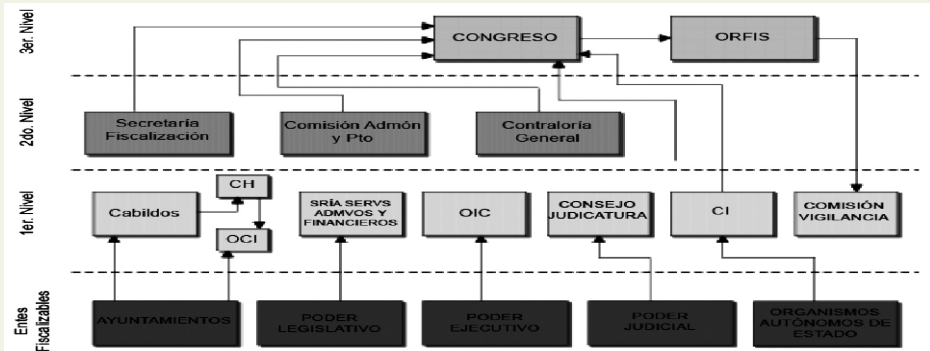
Objetividad: Implica realizar sus funciones con apego a la ley, con independencia de criterio, sin prejuicios personales e influencia indebida de terceros, no buscando beneficios o ventajas de carácter personal. Atendiendo solícitamente las quejas que se presenten con motivo de la atención proporcionada a los entes fiscalizables.

Equidad: El actuar del personal debe ser garantía de justicia e imparcialidad en todos los asuntos de su competencia evitando actitudes que denoten alarde de poder o prepotencia, proporcionando un trato equitativo y sin distinción. Abstenerse de lesionar los derechos y dignidad de los demás.

Confidencialidad: El personal del ORFIS debe guardar estricta reserva y secrecía profesional sobre la información obtenida y conocida con motivo del ejercicio de sus funciones, guardando absoluta reserva respecto a la información institucional y de los entes fiscalizables, conforme a las disposiciones legales y administrativas. Deben de abstenerse de proporcionar información confidencial o reservada.

20 <http://www.orfis.gob.mx/codigoconducta/>

Fig. 1. Niveles de fiscalización



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal>

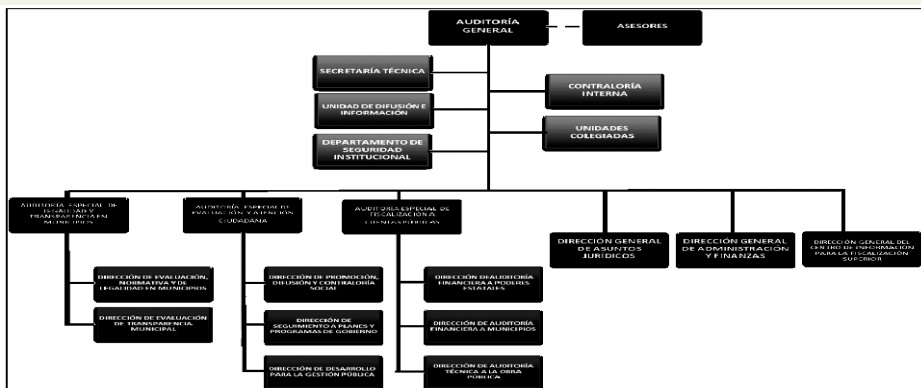
Profesionalismo: Los servidores están obligados a conocer, aplicar, cumplir y conducirse en razón de la normativa, políticas, procedimientos y prácticas que rigen su actividad profesional y el funcionamiento de la Institución. Actualizar permanentemente sus conocimientos y técnicas para el mejor desempeño de las funciones inherentes a su puesto.

Finalmente, respecto a su estructura orgánica, esta parte de la división del trabajo, departamentalización, control de mando y jerarquía, la cual se muestra en la Figura 2.

El procedimiento fiscalizador

Como ya se estableció anteriormente la fiscalización superior es el procedimiento administrativo a través del cual se realiza la revisión, comprobación, evaluación y control de la gestión financiera que los entes fiscalizables realizan anualmente, lo anterior con el objetivo de dar cumplimiento a los planes y programas que el esta-

Fig. 2. Estructura del ORFIS



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

do señala de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, y en caso de incumplimiento se realizará la determinación de responsabilidades para llevar a cabo el fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por las irregularidades o conductas ilícitas que impliquen daño patrimonial.²¹

Dentro del procedimiento de fiscalización de los diversos entes del estado se menciona el concepto de gestión financiera, que como ya dijimos se plasma en la cuenta pública, que rinden el gobierno del estado, los ayuntamientos y los organismos cada año al Congreso del Estado, y que se convierte en el punto de partida para la revisión del ejercicio de los recursos a cargo de los municipios.

En Veracruz, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su Artículo 2º fracción VIII, establece que la gestión financiera es la actividad relacionada directamente con el ejercicio presupuestal de los ingresos, egresos y deuda pública, la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos financieros y bienes públicos, y la ejecución de obra pública que realizan el poder público, los organismos, la Universidad Veracruzana, los ayuntamientos, entidades paraestatales, paramunicipales, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal o municipal, así como mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica; y, en general, de los recursos públicos que estos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los planes y programas aprobados, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, en el periodo que corresponde a una cuenta pública.

Para poder iniciar formalmente el proceso de fiscalización, el Órgano debe recibir la cuenta pública, por ser éste el documento o instrumento, que aporta los elementos necesarios para determinar si se ha realizado un buen manejo de los recursos públicos, o en su caso, una indebida aplicación de los mismos.

Esta cuenta pública, según lo disponen el Artículo 22 de la Ley en cita, contendrá:

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

- a) Balance general o estado de situación financiera;
- b) Estado de variación en la Hacienda pública;
- c) Estado de flujo de efectivo;
- d) Informes sobre pasivos contingentes;
- e) Notas a los estados financieros;
- f) Estado analítico del activo;
- g) Estado analítico de la deuda

II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;

21 Artículo 3. 2 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que derivan las siguientes clasificaciones: Administrativa; Económica y por objeto del gasto; y Funcional-programática;

c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización;

d) intereses de la deuda;

e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

a) Gasto por categoría programática;

b) Programas y proyectos de inversión;

c) Indicadores de resultados;

d) Informes sobre avances físico-financieros de las obras y acciones realizadas; y

IV. La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.

La presentación de la cuenta pública ante el H. Congreso del Estado, será durante el mes de mayo del año siguiente al del ejercicio fiscal que será objeto de revisión. A partir de que el ente fiscalizador reciba las cuentas públicas, por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia, podrá iniciar el procedimiento de fiscalización con base en lo que establece la ley al respecto.

Este procedimiento de fiscalización comprende *dos fases*²², a saber:

- Primera: La de comprobación; y
- Segunda: La de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

Dicho procedimiento deberá realizarse, sin exceder de un periodo no mayor de un año, con la salvedad de que exista una resolución jurisdiccional o se emita por la interposición del recurso de reconsideración, y se ordene su reposición (Ver figura 3). En cuyo caso el Órgano emitirá una resolución definitiva en el plazo de seis meses, contando a partir de que se notifique la reposición respectiva, pudiéndose prorrogar por seis más, en una sola ocasión

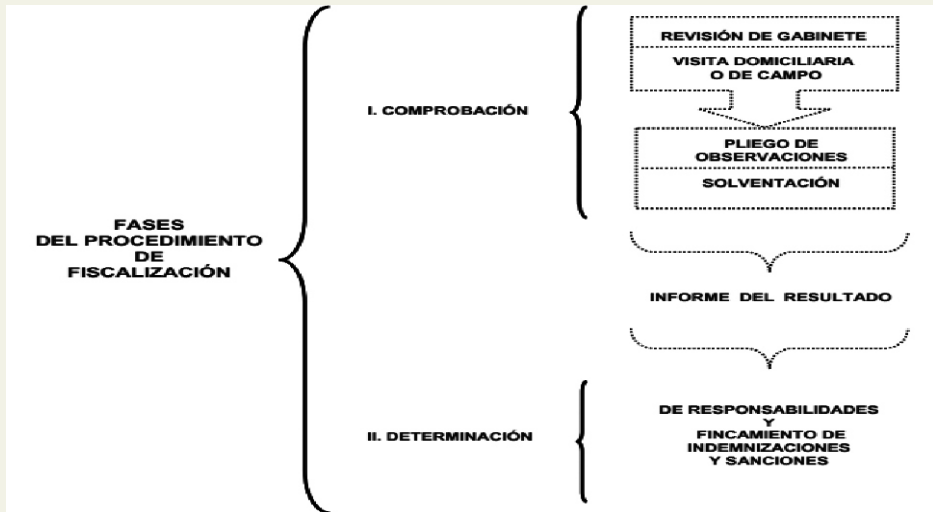
Para efectuar la comprobación de los gastos de las cuentas públicas el organismo fiscalizador podrá llevar a cabo las revisiones pertinentes, en cualquiera de sus modalidades, ya sea la de *gabinete*²³ o de campo también conocida como *visita domiciliaria*²⁴, debiéndose entender por la primera, aquella en la que el ente fiscalizable presenta la documentación comprobatoria en las oficinas del Órgano, lugar en donde se realizará la auditoría; y por la segunda, aquella que se efectúa a través de personal comisionado por el Órgano, o por despachos externos habilitados, para llevar a cabo la auditoría en el sitio de la obra o de los archivos del ente fiscalizable.

22 Art. 29 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

23 Artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

24 Artículo 35 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Fig. 3. Fases de procedimiento del fiscalización



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

Respecto de la revisión, ésta se llevará a cabo en cualquiera de las formas señaladas anteriormente, se deberá notificar por escrito al ente fiscalizable la fecha de inicio, la modalidad y el alcance de la fiscalización de los recursos públicos, así como la documentación que deberán poner a disposición del personal comisionado para efectuar la misma (Véase figura 4).

Las revisiones que realiza el ORFIS pueden ser de tipo legal, financiera, presupuestal, de desempeño, o cumplimiento de objetivos, técnica a la obra pública o, en su caso, Integral.²⁵

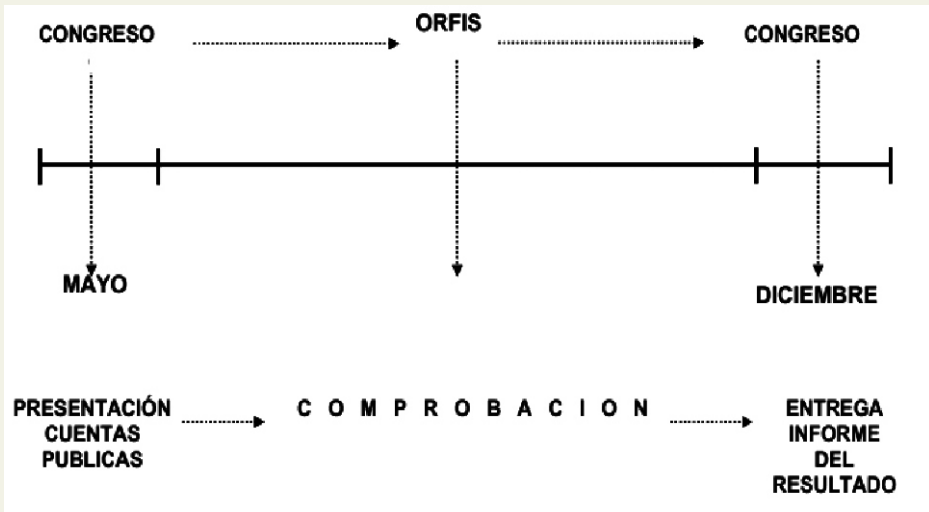
Dichas auditorías se realizan con base en pruebas selectivas y en apego a las normas de auditoría, por lo que el haber realizado la revisión no libera al ente fiscalizable de responsabilidades futuras que pudieran surgir con motivo del ejercicio de las facultades de revisión, respecto de lo que no fue materia de examen.

Una vez terminada la revisión de gabinete o la de campo, si como resultado del ejercicio de dicha facultad de comprobación resultaren observaciones, el ente fiscalizador notificará el pliego correspondiente a los servidores públicos o personas responsables de su solventación, otorgándoles un plazo de veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del pliego²⁶, para que presenten las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que las solvante debidamente, en caso de no presentárselas, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la continuación del procedimiento de fiscalización hasta la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones (Véase figura 5).

25 <http://www.orfis.gob.mx/InicioProceso.html>

26 Artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Fig. 4. Etapa de comprobación



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

Una vez que el ente fiscalizador reciba la contestación del pliego de observaciones, analizará su contenido y procederá a determinar las observaciones que fueron solventadas y aquellas que no lo fueron, que puedan implicar alguna irregularidad o posible conducta ilícita respecto de la gestión financiera del ente fiscalizable de que se trate, que haga presumir la existencia de daño patrimonial, para su inclusión en el *Informe del Resultado*.²⁷

Dicho informe se entregará al Congreso, por conducto de la Comisión, a más tardar en la segunda quincena del mes de diciembre del año de presentación de las cuentas públicas correspondientes.

La Comisión, procederá a emitir el dictamen legislativo y propondrá, al someterlo a la aprobación del Congreso, en su caso, que se incoe la fase de determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones²⁸, en contra de los servidores públicos que no solventaron los pliegos de observaciones.

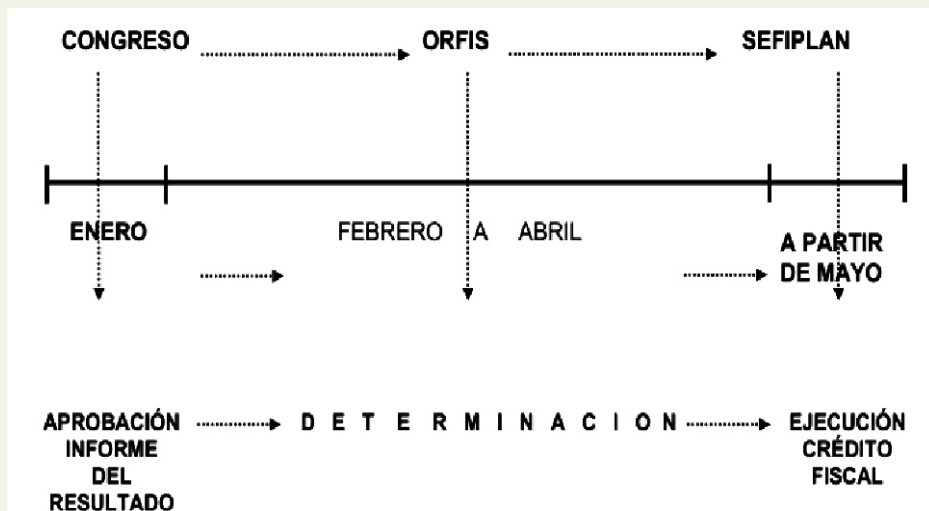
Una vez que el órgano fiscalizador recibe por parte del Congreso la instrucción para incoar la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, procederá a citar personalmente al presunto responsable a una audiencia en la sede del ORFIS, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan y que presumiblemente sean causa de responsabilidad en los términos de ley.

En dicha notificación se le señalará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o por

27 Artículo 37 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

28 Artículo 39 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Fig. 5. Fase de determinación de responsabilidades y financiamiento de indemnizaciones y sanciones



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

medio de un defensor, apercibiéndole que de no comparecer sin justa causa precluirá su derecho, y por lo tanto se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

Si fuese el caso de que son varios los presuntos responsables podrán, de común acuerdo, nombrar un representante común mediante escrito presentado antes de la audiencia o al inicio de la misma.

Entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un *plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles*; y después de celebrada la audiencia, se emitirá resolución dentro de los *treinta días siguientes*, en la que se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, se fincarán en su caso la indemnización y sanción correspondientes, y se notificará al responsable la resolución para los efectos que procedan²⁹.

Cabe señalar que la indemnización que se establezca deberá ser suficiente para resarcir los daños y perjuicios causados. Por lo tanto la sanción consistirá en multa del *cinquenta y cinco al setenta y cinco por ciento*³⁰ del monto de los daños y perjuicios causados y la resolución que se dicte deberá remitirse a la autoridad ejecutora, para el cobro correspondiente.

En caso de no encontrar elementos para fincar la responsabilidad al servidor público se tendrá que emitir una resolución en ese sentido, dentro del plazo de treinta días.

29 Artículo 42 fracs. I y II de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

30 Artículo 42 fracs. III de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Respecto de las indemnizaciones y sanciones que se establecen, éstas tendrán el carácter de crédito fiscal y se fijarán en cantidad líquida y se harán efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable, y una vez recuperadas quedarán a disposición de los entes fiscalizables que sufrieron el daño o perjuicio.

Conclusiones

Sin duda el diseño jurídico de las instituciones encargadas del control y la vigilancia de los recursos públicos estatales, permite observar el grado de desarrollo de las democracias y la salvaguarda del Estado de derecho.

Uno de los factores más importantes en términos de estabilidad política y vigencia del Estado de derecho es la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos, es decir, la aceptación tácita o explícita del orden político por parte de los gobernados.

El ejercicio fiscalizador resulta un tema delicado para quienes están sujetos a él. Sin embargo, constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición, esto permitirá obtener ganancias de orden político, ya que genera una mejor imagen ante una sociedad que valora cada día más los aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Así pues, la fiscalización sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público, es decir que cuando la rendición de cuentas y la fiscalización superior, cuando son efectivas, representan un factor adicional invaluable para la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo de las sociedades.

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, ha reorientado su organización y funciones desde su inicio, con el propósito de promover el ejercicio moderno y eficiente de su función como encargado de la revisión de las cuentas públicas. La transparencia, la rendición de cuentas, el uso racional de los recursos públicos y la aplicación de políticas públicas eficaces para resolver los problemas sociales y económicos son los medios que legitiman al gobierno ante la población, y para ello la existencia de un órgano fiscalizador fuerte, autónomo e independiente es una condición ineludible.

La importancia y trascendencia del trabajo que realiza el ORFIS, le impone responsabilidades concretas, a las cuales les debe corresponder normas específicas, siendo su principal reto el de contar con una administración moderna, con breves tiempos de respuesta, con personal de alto nivel de competencia profesional, consciente y comprometido con la responsabilidad social que tiene encomendada.

La honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos, deben ser una forma de vida en el quehacer gubernamental. El ejercicio ético de la función de fiscalización, permitirá consolidar la confianza de los entes fiscalizables, en el sentido de que las acciones del ORFIS se llevarán a cabo con imparcialidad e independencia.

En México, el desarrollo histórico que converge en la creación del ORFIS es muestra de que, en la medida en que el estado se ha hecho más complejo y los ciudadanos más participativos, la reacción gubernamental se ha orientado hacia la vía correcta, es decir, a mejorar las condiciones y la naturaleza de su órgano de fiscalización superior.

Si bien el órgano fiscalizador toma sus propias decisiones en términos de su desarrollo administrativo y metodológico, una parte sustancial de la responsabilidad en cuanto a la relevancia, las potestades, la estructura jurídica y la proyección a futuro de la entidad está en manos del Poder Legislativo del que depende. La asignación de recursos suficientes, la no intromisión en sus asuntos internos, y el apoyo y la difusión de sus actividades ante la opinión pública son factores que permiten cumplir su cometido con eficacia.

A mayor transparencia, mayor gobernabilidad. Una buena parte del universo auditable se mantiene aún oculto de la vista y la evaluación de la sociedad, y el instrumento más eficaz para hacerlo del dominio público es la fiscalización superior. Un ejercicio auditor serio, responsable, objetivo y técnicamente avanzado ayuda al gobierno a asignar recursos con mayor efectividad, opera como un importante disuasivo de corrupción, y hace que el concepto de la rendición de cuentas se incorpore a la cultura administrativa.

Podemos afirmar que la rendición de cuentas y la creación de un organismo que se encargue de ésta constituyen una obligación ineludible de los gobiernos democráticos, que, al mismo tiempo, le representa una herramienta invaluable en términos de legitimidad y posibilidad de mejorar de modo sustancial su desempeño.

Fuentes

- Ackerman, John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas. Lecciones internacionales y reformas futuras*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, 2006.
- Álvarez Anguiano, Jorge, *Auditoría Administrativa*, UNAM, FCA, Edición 24ª, México, 2003.
- Álvarez Arrellano Luis, "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios (ponencia)", México 2006.
- Aranda López, Mae y Fabiola Figueroa Neri. "Vigilancia y transparencia en las democracias", en A. Figueroa Neri. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. México: Universidad de Guadalajara, 2005.
- Cabrero Mendoza Enrique, (coord.), *Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*". Editorial Porrúa, 1996.
- _____, *La Nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*", Editorial Porrúa, México, 1996.
- _____, *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*", Editorial Porrúa, México, 1999.
- Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, 2001.
- Gómez Díaz Durán, Carlos Alberto, "La naturaleza jurídica del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz (ORFIS)". México, 2009.
- Gutiérrez Pedro et al, *Procesos de los Sistemas de Fiscalización y Recaudación en los Gobiernos Locales*, Instituto de Investigación Jurídica UNAM.

Martínez Almazán Raúl, *“Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Mayer-Serra, Carlos Elizondo. *Impuestos, democracia y transparencia*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 2, 2001.

Musgrave R. et all, *“Hacienda Pública teórica y aplicada”* McGraw Hill, 1991.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia núm. 32, 2004.

Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México: Instituto Federal Electoral, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2002.

Linkografía

Du Tilly Palmer, *“La Cuenta Pública”*, Instituto Hacendario del Estado de México, Serie cursos profesionalizantes en materia hacendaria municipal, 2da edición, abril de 2008, México. Consultado en http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/haem_pdf_eh_16.pdf

Figuroa Neri, Aimée. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. México: Universidad de Guadalajara. Reporte de investigación, 2005, disponible en www.funcionpublica.gob.mx/indices y www.asofis.org.mx.

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

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/30.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1327/3.pdf>

<http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia-2/estructura-organizacional-tipos-organizacion-organigramas.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

http://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf

http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

<http://www.editorialcosmos.com/vocabulario-esencial-mexicano/1160/calpanero/>

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/ACATLAN/MUNICIPIO/MARCO_LEGAL/LEY%20DE%20FISCALIZACIONSUPERIOR%20PARA%20EL%20EDO%20VERACRUZ.PDF

[http://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/reglamentos/59_REGLAMENTO%20INTERIOR%20del%20ORFIS%20\(REFORMADO%205-OCT-2006%20y%20fe%20de%20erratas%207%20FEB%202007\).pdf](http://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/reglamentos/59_REGLAMENTO%20INTERIOR%20del%20ORFIS%20(REFORMADO%205-OCT-2006%20y%20fe%20de%20erratas%207%20FEB%202007).pdf)

**El constitucionalismo veracruzano
del Siglo XXI,**
coordinado por
Petra Armenta Ramírez
Manlio Fabio Casarín León
y Marisol Luna Leal,
se terminó de imprimir en julio de 2014
en Xalapa, Veracruz.

El tiraje fue de 500 ejemplares.

Imprimió: CÓDICE/Taller Editorial
codice@xalapa.com

